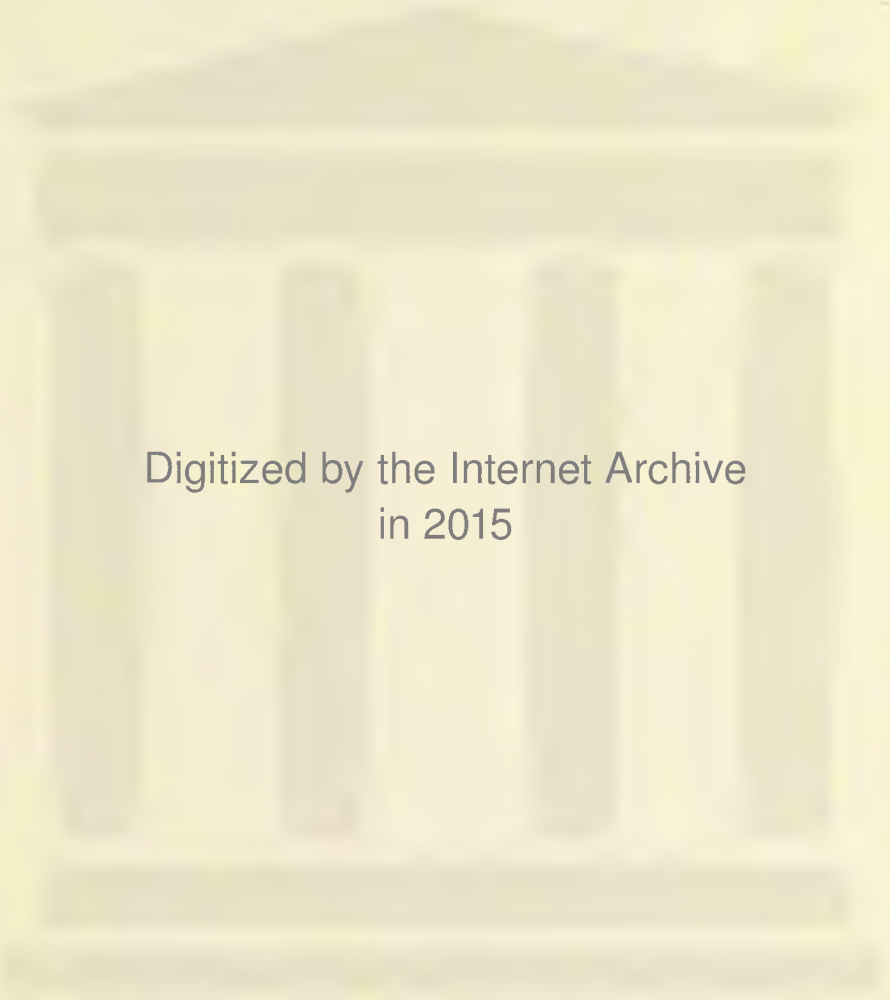
STATE LIBRARY OF PENNSYLVANIA
3 0144 00379977 2

REFERENCE

COLLECTIONS



Digitized by the Internet Archive
in 2015

https://archive.org/details/EconomicSocialHi0016Carn

Publications de la

Dotation Carnegie pour la Paix Internationale

Section d'Économie et d'Histoire

HISTOIRE ÉCONOMIQUE & SOCIALE DE LA GUERRE MONDIALE

Série Française

DIRECTEUR

JAMES T. SHOTWELL,

Professeur d'Histoire à l'Université Columbia (U. S. A.)

AVEC LA COLLABORATION DU

COMITÉ FRANÇAIS

CHARLES GIDE, Professeur au Collège de France *(Président)*.

ARTHUR FONTAINE, Président du Conseil d'Administration du Bureau International du Travail.

HENRI HAUSER, Professeur à la Sorbonne et au Conservatoire National des Arts et Métiers.

CHARLES RIST, Professeur à la Faculté de Droit, Membre de l'Institut.

LA GUERRE ET LE COMMERCE

LA FRANCE
ET LA
POLITIQUE ÉCONOMIQUE
INTERALLIÉE

PAR

Étienne CLÉMENTEL,
Ancien Ministre du Commerce, de l'Agriculture, des Colonies, et des Finances,
Sénateur,
Président de la Commission des Finances du Sénat.

PUBLICATIONS DE LA DOTATION CARNEGIE
POUR LA PAIX INTERNATIONALE
LES PRESSES UNIVERSITAIRES DE FRANCE, PARIS
YALE UNIVERSITY PRESS, NEW HAVEN, U. S. A.

PENNSYLVANIA
FAT LIBRARY

PRÉFACE

A l'automne de 1914, quand l'étude scientifique des répercussions de la guerre sur la vie moderne passa tout à coup du domaine de la théorie dans celui de l'histoire, la Division d'Économie et d'Histoire de la Dotation Carnegie se proposa d'adapter son programme de recherches aux problèmes nouveaux que la guerre allait susciter ou, si l'on préfère, aux problèmes anciens qu'elle allait transformer.

Le programme existant, tel qu'il avait été rédigé dans la conférence des économistes tenue à Berne en 1911 et qui traitait des questions alors actuelles, avait déjà donné lieu à des travaux de haute valeur, mais pour bien des raisons, il ne pourrait plus être maintenu tel quel. Un nouveau plan fut donc tracé, à la demande du Directeur de la Division. Il avait pour but de mesurer, par une vaste enquête historique, le coût économique de la guerre et les perturbations qu'elle causerait dans la marche de la civilisation. Il y avait lieu de penser qu'en confiant une telle entreprise à des hommes compétents et d'esprit pondéré, et en la menant selon la méthode vraiment scientifique, elle pourrait finalement fournir au public les éléments nécessaires pour se former une opinion éclairée — et servir par là les intentions d'une Fondation consacrée à la cause de la Paix internationale.

Le besoin d'une telle analyse, conçue et exécutée dans le véritable esprit de la recherche historique, s'est fait de plus en plus sentir au fur et à mesure que la guerre s'est développée, déclanchant la multiplicité des forces nationales — non seulement celles qui visaient à la destruction, mais aussi

24,367

celles qui aboutissaient à la création de nouvelles énergies productives. L'apparition de ces formes nouvelles d'activité économique qui, en temps de paix, se seraient traduites par un accroissement de richesse sociale et qui ont donné parfois l'illusion d'une prospérité grandissante — et, d'autre part, le spectacle de l'incroyable endurance dont firent preuve toutes les nations belligérantes pour supporter des pertes sans cesse accrues — ont rendu nécessaire de soumettre à un examen plus approfondi tout le domaine de l'économie de guerre.

Une double obligation s'imposa donc à la Division d'Économie et d'Histoire. Elle dut prendre pour règle de concentrer son travail sur les problèmes ainsi posés et de les étudier dans leur ensemble ; en d'autres termes, de leur appliquer les critériums et les disciplines de la méthode historique. En raison même de ce que la guerre, prise dans son ensemble, constituait un seul fait, quoique se répercutant par des voies indirectes jusqu'aux régions les plus reculées du globe, l'étude de la guerre devait se développer sur un plan unique, embrassant tous ces aspects à la fois et pourtant ne négligeant aucune des données accessibles.

Aussi longtemps que la guerre a duré, on ne pouvait songer à l'exécution d'un tel programme. On pouvait tenter des études occasionnelles et partielles (quelques-unes ont été publiées sous la direction de la Division Économique), mais il était impossible d'entreprendre une histoire générale — et cela pour des raisons évidentes. D'abord toute étude autorisée sur les ressources des belligérants aurait influencé directement la conduite des armées. Aussi les gouvernements avaient-ils grand soin de soustraire à toute enquête les données de la vie économique, même celles auxquelles, en temps normal, le public a accès. D'autre part, les collaborateurs qui eussent été qualifiés pour ces études étaient presque tous mobilisés et par conséquent hors d'état de se livrer à de pareilles recherches. Le plan d'une histoire de la guerre fut donc ajourné jusqu'au moment où les circonstances rendraient possibles dans chaque nation non seulement la communication des documents, mais la collaboration des spécia-

listes, économistes, historiens, hommes d'affaires ; et où leur coopération à ce travail collectif ne pourrait plus donner lieu à des malentendus, ni quant à ses buts, ni quant à son contenu.

Dès la fin de la guerre, la Dotation reprit son plan primitif. Il se trouva qu'il s'adaptait assez bien, sauf quelques légères modifications, à la situation nouvelle. Le travail commença au cours de l'été et de l'automne de 1919. Une première conférence des économistes composant le Conseil consultatif (*Advisory Board of Economists*), fut convoquée à Paris par la Division d'Économie et d'Histoire. Elle se borna à tracer un programme de courtes études ayant trait aux principaux aspects de la guerre. Comme le caractère purement préliminaire de ces études fut encore accentué par le fait qu'elles portaient plus spécialement sur les problèmes urgents de l'Europe à ce moment, on décida de ne pas en faire des fragments de l'histoire générale, mais d'y voir simplement des essais d'intérêt immédiat pour la période de l'après-guerre. Visiblement la conférence ne pouvait établir *à priori* aucun programme d'ensemble ; il fallait créer un instrument plus spécialisé que celui qui existait si l'on voulait entreprendre l'histoire économique et sociale de la guerre. Pour cela il fallait une enquête menée d'abord par une organisation nationale et ne faisant appel que subsidiairement à une coopération internationale. Aussi longtemps que les faits relatifs à l'histoire de chaque nation ne seraient pas parfaitement connus, il serait vain de procéder à des analyses comparatives et l'histoire de chaque pays constituerait elle-même un inextricable labyrinthe. On décida donc de dissoudre l'ancien Comité européen de recherches et de le remplacer par un Comité de direction (*Edition Board*) dans chacun des principaux pays (ou par un seul directeur dans les petits pays). La tâche de ces Comités devait se concentrer, au moins pour l'instant, sur l'histoire économique et sociale de leur pays respectif.

La première démarche du Directeur général fut de choisir les membres de ces Comités de Direction dans chaque pays. Si le plan de la Dotation avait besoin d'une justification, il

suffirait de montrer les listes des noms de tous ceux qui, hommes de science ou hommes d'État, ont accepté la responsabilité de ces publications. Cette responsabilité est assez lourde, car elle implique l'adaptation du plan général aux conditions spéciales de chaque pays et à ses habitudes de travail. Le degré de réussite de l'entreprise dépendra du zèle avec lequel les collaborateurs de chaque nation accepteront d'y coopérer.

Une fois constitués les Comités de direction, un premier pas s'imposait pour la mise en train de notre histoire. Pas d'histoire sans documents. Avant tout il fallait rendre accessibles pour les recherches, dans la mesure compatible avec les intérêts de l'État, tous les documents de quelque importance relatifs à la guerre, locaux ou nationaux. Mais la constitution des archives est une lourde tâche qui appartient de droit aux Gouvernements et autres détenteurs de ces documents historiques, non aux historiens ou économistes qui se proposent de les utiliser. C'est une obligation incombant aux propriétaires qui les détiennent pour le compte du public. Les collaborateurs qui se sont chargés de cette partie de l'Histoire de la Guerre ne pouvaient que se borner à un rôle d'enquêteurs, et, en acceptant la situation telle qu'elle était, résumer leurs découvertes sous forme de guides ou de manuels bibliographiques ; et peut-être aussi, en procédant à une comparaison des méthodes employées, contribuer à faire adopter celles trouvées les plus pratiques. Tel a été dans chaque pays le point de départ de nos travaux, quoiqu'on n'ait pas dans chaque cas rédigé sur ce point de monographie spéciale.

Pendant quelque temps il sembla qu'on ne pouvait dépasser cette première étape du travail limitée à la mise à jour des documents. Et si notre plan avait comporté le dépouillement des seuls documents officiels, on n'aurait guère pu aller au delà, car une fois certains documents catalogués comme « secrets », il y a peu de gouvernements assez courageux pour oser briser les scellés. Par suite, des mines de matériaux indispensables à l'historien lui restent inaccessibles, quoique leur publication ne puisse présenter bien souvent aucun inconvénient. Tant que l'état d'esprit né de la guerre pesait ainsi sur nos

recherches et risquait de les entraver pendant bien des années encore, il fallait découvrir quelque autre solution.

Heureusement cette solution a pu se trouver grâce aux souvenirs et aux impressions personnels, appuyés d'ailleurs sur des documents dignes de foi, de ceux qui au cours de la guerre ont participé à la direction des affaires ou qui, simples observateurs, mais favorablement placés, ont pu recueillir de première ou de seconde main une connaissance précise de certaines phases de la guerre et de leurs conséquences sociales. C'est ainsi qu'a pu être établi le plan d'une série de monographies historiques ou descriptives où les faits seront exposés, non à titre officiel, mais néanmoins de source autorisée, monographies qui se classent à mi-chemin entre le type des mémoires personnels et celui des rapports officiels. Ces monographies constituent le principal de notre œuvre. Elles ne sont pas limitées aux faits de guerre ni même à ses suites immédiates, car l'histoire de la guerre se prolongera longtemps après que celle-ci aura pris fin. Elles doivent embrasser aussi la période de «déflation», au moins assez pour permettre de se faire, sur les perturbations économiques dues à la guerre, un jugement plus sûr que ne le permettrait le seul examen des faits immédiatement contemporains.

Avec cette nouvelle phase du travail, la tâche des directeurs a pris un nouveau caractère. Le plan des monographies a dû être compris en raison des collaborateurs disponibles plutôt qu'en raison des matériaux existants, comme c'est le cas dans la plupart des histoires, car les sources étaient aux mains des collaborateurs eux-mêmes. Ceci, à son tour, impliquait une nouvelle attitude à prendre en face du double idéal d'exactitude et d'objectivité auquel doit toujours tendre l'historien. Pour permettre à chaque collaborateur de donner toute sa mesure, il fallait éviter de l'enfermer dans le cadre d'un programme trop rigide : il fallait prévoir que les mêmes faits seraient présentés sur des plans différents et vus sous des angles variés, et que des événements y seraient compris qui ne rentrent pas strictement dans les limites de l'histoire. Il ne fallait même pas vouloir obtenir partout une stricte objectivité.

On ne pouvait empêcher une certaine partialité, née des nécessités de la controverse et de la défense. Mais cette partialité même est dans bien des cas une partie intégrante de l'histoire, les appréciations des faits par les contemporains étant aussi instructives que les faits mêmes sur lesquels elles portent. D'ailleurs le plan, dans son ensemble, est établi de façon que les monographies d'un même pays se contrôlent mutuellement ; là où ce ne serait pas le cas, nul doute que d'autres ouvrages parallèles, publiés dans les autres pays, ne puissent servir de correctif.

Outre ces monographies destinées à utiliser les sources, d'autres études sont en préparation, ayant un caractère technique et limité, et portant sur des points précis d'histoire ou de statistique. Ces monographies ont, elles aussi, le caractère de travaux de première main, car elles enregistrent des faits recueillis assez près de leur source pour permettre des vérifications qui deviendraient impossibles plus tard. Mais d'autre part elles constituent aussi des applications de la méthode constructive par laquelle l'historien passe de l'analyse à la synthèse. Mais il s'agit d'une tâche difficile et longue et qui commence à peine.

On pourrait dire, pour caractériser les premières phases d'une histoire comme celle-ci, que l'on n'en est encore, suivant l'expression américaine, qu'à la « cueillette du coton ». Les fils emmêlés des événements restent à tisser pour fabriquer l'étoffe de l'histoire. Dans un travail constructif et créateur comme celui-ci on peut être obligé de changer de plan et d'organisation.

Dans une entreprise qui implique une coopération aussi complexe et aussi variée, il est impossible d'établir, autrement que d'une façon très générale, la part de responsabilité des directeurs et des auteurs dans la rédaction des monographies. En ce qui concerne le plan de l'Histoire de la Guerre dans son ensemble et son exécution, c'est le Directeur général qui assume la responsabilité ; mais quant aux arrangements de détail et à la répartition des travaux entre les collaborateurs, c'est surtout l'affaire des Comités de direction et d'édition dans

chaque pays qui ont aussi à lire les manuscrits préparés sous leur direction. Néanmoins l'acceptation d'une monographie n'implique nullement l'approbation des opinions et conclusions qui s'y trouvent formulées. La Direction borne son rôle à s'assurer de la valeur scientifique des travaux, et à vérifier s'ils rentrent bien dans le cadre du plan adopté, mais les auteurs auront naturellement toute liberté de traiter les sujets à leur gré. De même aussi la Dotation, par le fait qu'elle autorise la publication de monographies, ne doit pas être considérée comme donnant son approbation aux conclusions qui s'y trouveront formulées.

C'est devant l'histoire seulement que la Dotation sera responsable : d'où résulte pour elle l'obligation de réunir et de présenter tous les faits et tous les points de vue aussi complètement et aussi exactement que possible, sans chercher à en éliminer aucun, dès qu'ils sont essentiels à l'intelligence générale de la guerre.

*
* *

Le sujet qui suit est capital dans l'Histoire économique et sociale de la Guerre mondiale, parce qu'il envisage à la fois les conséquences du mouvement économique sur les événements et leur interprétation politique. Aussi, quoiqu'il soit traité par un historien pénétré de l'esprit français, les conclusions qui s'en dégagent ont-elles une application beaucoup plus large. C'est un exposé magistral des problèmes qui se posent au Gouvernement d'une grande puissance en présence de la Guerre moderne. Il est d'ailleurs particulièrement remarquable que les leçons à tirer de cette expérience furent assimilées au fur à mesure par le ministre de France responsable de l'économie politique du temps de guerre. La conception d'un monde organisé sur la base d'accords internationaux, que M. Clémentel a présentée à l'approbation à la fois de son propre Gouvernement et de celui des puissances alliées et associées, est en harmonie avec un fait qui n'a pas été suffisamment remarqué par les pays de langue anglaise :

e'est que la Conférence économique de la Société des Nations est due à l'initiative française.

Demander à des hommes d'État d'écrire l'Histoire est une méthode légitime lorsque ceux-ci ont su reconnaître que les décisions qu'ils ont eu à prendre n'étaient pas des expédients momentanés, mais les éléments de grands mouvements de l'Histoire, dont l'application devait servir, dans toutes les nations civilisées, à l'expérience de l'humanité. Par bonheur, l'auteur de ce livre pouvait faire appel, pour le rédiger, aux qualités d'imagination et à l'incomparable expérience administrative qui sont nécessaires pour l'étude d'un si vaste thème. Il est douteux qu'aucun autre ministre, n'ayant pas été en même temps président du Conseil, ait eu à occuper des fonctions aussi hautes, aussi variées et aussi grosses de responsabilité que celles que M. Clémentel a remplies dans les Gouvernements français du temps de guerre. La simple liste des portefeuilles qui lui ont été attribués dans les divers Cabinets prouve à la fois ses capacités d'administration extraordinaires, et qu'il fut le vivant témoin de tout ce qui concerne la partie principale de ce volume, qui décrit la mobilisation commerciale et économique de la France en temps de guerre. Le récit très documenté qui suit révèle donc en plusieurs points à l'historien de nouveaux faits, et reconstitue autant que c'est possible les événements selon leur psychologie et leurs délimitations du temps de guerre. Malgré cela, l'histoire de l'après-guerre était aussi incontestablement présente dans l'esprit de l'auteur, comme un critérium lui permettant de reconnaître la valeur de ses suggestions, et de tenir compte de la nécessité ininterrompue d'ajuster les relations du temps de paix en vue de diminuer les frictions économiques qui ont jusqu'à présent conduit à la guerre. La leçon fondamentale à tirer de cet ouvrage, c'est que la meilleure garantie de paix se trouve dans l'étude et la pratique de cet équilibre entre les droits et les revendications qui porte le nom de Justice.

James T. Shotwell.

INTRODUCTION

La déclaration de guerre : crise du crédit, crise des transports

Les quinze années qui précédèrent la guerre virent s'accroître en Europe, sur un rythme toujours accéléré, les échanges commerciaux et les armements. Ce développement parallèle des forces productrices et des forces destructrices de richesse créa le sentiment d'inquiétude et d'insécurité qui pèse si lourdement sur le vieux continent et surchargea son atmosphère d'électricité belliqueuse.

Cependant de bons citoyens, fervents amis de la paix, appartenant à l'élite intellectuelle du monde, s'efforçaient de détendre ce potentiel de guerre et de concilier ces forces antagonistes.

Les gens d'affaires avaient de leur côté le sentiment que, malgré d'imprudentes rodomontades, malgré la folle course aux armements, le bon sens finirait par triompher et qu'ainsi le conflit sanglant serait évité. Ils prêchaient d'ailleurs d'exemple.

Jamais en effet l'esprit d'entreprise ne s'était donné plus audacieusement cours. Chaque année voyait apparaître de nouveaux et plus puissants moyens de production, chaque année voyait s'ouvrir à l'exportation de nouveaux territoires, au commerce de nouveaux débouchés.

En dépit des barrières douanières que les pays avaient dressées à leurs frontières, la courbe des échanges, véritable baromètre de la prospérité générale, n'avait de 1890 à 1913 cessé de s'élever. La valeur du commerce extérieur des grands États avait plus que doublé. Elle avait triplé pour certains d'entre eux.

Sans doute, par suite de la hausse des prix au cours de cette période (environ 40 pour 100), l'accroissement en valeur des produits échangés était très supérieur à leur accroissement en quantité.

Il n'en reste pas moins qu'en dépit du fardeau croissant des armements (près de 6 milliards de francs au total dans les dernières années), le développement des échanges se poursuivait de façon continue dans la coopération du capital et du travail par le libre jeu de la loi de l'offre et de la demande. Ainsi, sous un régime qu'on est convenu d'appeler le régime capitaliste, se réalisaient malgré tout, pour l'amélioration des conditions d'existence de l'humanité, des progrès prodigieux qui devaient rendre confiance aux pessimistes, lesquels, devant le chaos économique où la guerre l'a laissé, désespèrent de l'Avenir de l'Europe et du Monde.

* * *

Malheureusement, cette prospérité était plus factice que réelle.

Deux facteurs conditionnent en effet une saine activité économique : d'une part, il est indispensable qu'un équilibre assez étroit soit maintenu entre l'offre et la demande ; il est d'autre part nécessaire que le relèvement des salaires s'accompagne avec le temps d'une baisse progressive et générale des prix, donc du coût de la vie.

Cette tendance vers la baisse générale des prix par rapport aux salaires ou traitements, c'est-à-dire l'amélioration lente mais continue de la capacité d'achat des individus, avait été le trait caractéristique des cinquante dernières années du XIX^{e} siècle. Au contraire, durant la décade qui précéda la guerre, le déséquilibre entre la puissance de production et la capacité de consommation s'accentua d'année en année, créant ainsi un malaise social qui ne fut pas sans influer sur le cours des événements d'où devait surgir la guerre.

Les éléments de l'activité économique, facteurs de ruine ou de prospérité, peuvent être groupés sous trois grandes rubriques : le Crédit, les Transports, la Production.

L'Histoire économique de la Guerre de 1914 n'est, en fait, que l'exposé de l'usure progressive des trois facteurs de puissance des peuples que sont la capacité de crédit, de transport et de production, et des mesures prises par chaque État pour y porter remède.

Ce fut naturellement la capacité de crédit qui supporta la première les effets du terrible ébranlement mondial qu'entraîna la déclaration de guerre de l'Allemagne.

Dès le début de la période de tension diplomatique et en dépit des mesures immédiates de sauvegarde prises par les États intéressés, neutres ou belligérants, le crédit mondial fut subitement paralysé, suspendant ainsi le cours normal des transactions intérieures et internationales.

Les Bourses des valeurs et des marchandises furent frappées les premières, et les premières obligées de cesser leurs opérations du fait de l'afflux croissant des offres sans contrepartie et de la baisse précipitée qui en fut fatalement la conséquence. Dès le 28 juillet 1914, les Bourses de Madrid et de Toronto ferment leurs portes. Le 29, celles de Berlin, de Vienne, de Budapest, de Bruxelles, d'Anvers, et le 30 celles de Paris, Saint-Pétersbourg, Montréal, Buenos-Ayres et des autres capitales sud-américaines en sont réduites à la même extrémité. Seules, les Bourses de Londres et de New-York tiennent tête à l'orage. Mais bientôt submergé par les offres de vente qui, naturellement, y refluent, le Stock Exchange — fait unique dans ses annales — se reconnaît, dès l'ouverture des opérations du 31 juillet, impuissant à barrer le torrent de la liquidation. Quelques heures après, Wall Street renonce lui-même à ouvrir ses portes, débordé par le flot de titres — près d'un million d'unités dirent les experts — que l'affolement du continent jette sur le marché américain.

Pour arrêter la panique grandissante qui s'étendait rapidement à l'ensemble des transactions et pour permettre à leur marché de se ressaisir, plusieurs Gouvernements décré-

tèrent des mesures moratoires. La conséquence immédiate et inéluctable de cette décision fut de bloquer tous les crédits consentis par les banques de dépôt. Ainsi, la situation de ces institutions devenait de jour en jour plus critique : l'immobilisation de sommes considérables, la difficulté accrue de réaliser les titres les mieux garantis, jetaient bas leur première ligne de défense et les rendait impuissantes à satisfaire les demandes massives de retraits de fonds dont elles étaient assaillies par les déposants.

La raréfaction de la monnaie en circulation et la thésaurisation de l'or par le public ne firent qu'amplifier et accélérer le mouvement. Ainsi la crise bancaire menaçait de devenir rapidement plus grave que la crise boursière, car avec le retrait ou l'immobilisation des dépôts en banque, disparaissaient les fonds de roulement sur lesquels vivent le commerce et l'industrie ; avec la thésaurisation de la monnaie d'or ou d'argent en circulation, s'évanouissaient les instruments de paiement du petit commerce de détail et des transactions journalières des individus.

L'émission de petites coupures (en France billets de 20 et de 5 francs, en Angleterre currency notes de 1 £ et de 10 shs) destinées à l'intérieur des deux pays à suppléer à l'insuffisance de la monnaie, produisit un effet salutaire, mais les mesures prises à l'égard des banques de dépôt furent loin d'être aussi efficaces. La confiance ne s'impose pas par décret et c'est dans une pareille crise que l'on constate combien le public par son éducation financière et la banque par la prudence de sa gestion agissent et réagissent l'un sur l'autre.

*
* *

En France l'assaut du public fut particulièrement violent. Pour satisfaire à toutes les demandes, les banques durent réescompter à la Banque de France près d'un milliard cinq cents millions d'effets commerciaux du 27 au 31 juillet et huit cent cinquante millions du 1er au 6 août. Malgré ces escomptes considérables, que grâce à son énorme réserve d'or la Banque de France fut à même de consentir à un taux

ne dépassant pas 5 pour 100, les Banques n'auraient pu faire face à leurs engagements si le moratorium du 1er août, qu'on fut d'ailleurs contraint de proroger jusque dans les premiers jours de janvier 1915, n'avait fixé un maximum, d'ailleurs très réduit, aux remboursements.

En fait, l'élasticité tant escomptée de notre système financier, élasticité prenant son point d'appui sur l'encaisse de 4 milliards de la Banque de France, fut, dans la catastrophe monétaire générale, pratiquement inopérante. Cette encaisse ne pouvait suffire à assurer la liquidité des crédits en banque, les disponibilités des banques de dépôt étant en effet bloquées dans des opérations à long terme, parfois même spéculatives, les déposants, d'autre part, faisant preuve de méfiance à l'égard des établissements de crédit et hésitant à leur confier à nouveau le montant de leurs avoirs.

De cette situation résulta une longue crise intérieure de crédit qui ne devait cesser, en fait, qu'avec le retour de la confiance.

Le public anglais, dont l'éducation bancaire était supérieure à celle du public français, montra plus de sang-froid. Dès qu'il eut connaissance de l'émission des currency notes et qu'il eut ainsi l'assurance que la monnaie intérieure ne lui manquerait pas, il reprit le cours du « Business as usual ». Sans doute estimait-il que l'état de guerre ne pouvait affecter son activité économique au même degré que celle des autres nations belligérantes soumises au service obligatoire et dont les frontières étaient plus exposées. Mais sa sérénité relative trouvait surtout sa raison d'être dans les rapports mutuels de confiance qu'avaient fait naître une longue pratique des instruments de crédit et l'usage normal des virements de comptes pour le financement des échanges. Ce ne fut pas la clientèle qui fut apeurée de l'autre côté du détroit, ce furent les banques anglaises de dépôt qui prirent peur et qui, soucieuses de justifier la confiance placée en elles, craignant de manquer de numéraire et d'être mises dans l'impossibilité de faire honneur à leurs engagements, poursuivirent sévèrement leurs débiteurs aux quatre coins du monde, les mirent sans hésiter en

faillite en eas de défaillanee même momentanée, désorganisant ainsi le marehé des éehanges, provoquant une erise du erédit international infiniment plus sérieuse et plus durable qu'une erise de erédit intérieur.

Avant la guerre Londres tirait orgueil et avantage d'être eonsidéré eomme le plus grand eentre financier du monde. Sa possession du seul marehé vraiment libre de l'or et l'ampleur de son commeree extérieur favorisé par la pratique du libre-éehange, lui eonféraient une suprématie qui lui rapportait annuellement quelque 50 millions. La confiance dont jouissait dans le monde le « bill of exchange » tiré sur Londres en avait fait un instrument de erédit international. Ce privilège de la lettre de change en sterling était en outre étayé par la puissanee de la marine marchande britannique qui effectuait plus de la moitié des transports entre les dominions et le reste des nations étrangères, et environ le quart des transports maritimes entre les diverses nations du globe. Or « ee qui flotte » est entre les mains des banques et, s'il est vrai que le commerce suit le pavillon, il est encore plus vrai que ce eommeree est financé par le pays dont le pavillon couvre la marchandise. Ainsi, pour une large part, les transaetions mondiales se liquidaient par un « bill of exehange » aeeepté, escompté et souvent acheté et conservé jusqu'à son échéance par les établissements de dépôt de la Cité.

Qu'ils fussent sujets de nations ennemies interdisant toute transaetion commereiale avec l'Angleterre ou qu'ils appartinssent à des pays soit neutres, soit mêmes alliés, dont les transports d'or et de marchandises étaient entravés par les primes exeessives d'assuranee pour risques de guerre, les clients de l'étranger se trouvaient dans l'impossibilité presque eomplète d'effeetuer à Londres leurs remises de fonds. En outre, dans eertains eas, ees mêmes elients qui s'étaient vu refuser le renouvellement de leurs dettes n'avaient pas de disponibilités. Dans ces circonstances difficiles, les banques de dépôt, dont une grande partie des fonds était avant-guerre prêtée aux établissements d'eseompte sur la garantie des maisons d'aeeeptation, ne songèrent qu'à mettre en sécurité

l'argent de leurs déposants et, par suite, à faire rentrer leurs crédits au plus vite. Par suite de ce retrait en masse, tout le marché des « bill brokers » se précipita à la Banque d'Angleterre. Mais en raison de la faible réserve d'or de cet établissement, le taux de l'escompte passa successivement, du 29 au 31 juillet, de 4 à 8 puis à 10 pour cent. Il s'ensuivit un véritable étranglement du marché : le 31 juillet Londres sur New-York (Cable transfers) faisant 44 pour cent de prime et Paris sur New-York 39 pour 100, ces taux prohibitifs marquèrent l'arrêt des transactions internationales et la disparition de la cote des changes.

Le coup ainsi porté au commerce britannique risquait d'être mortel. Pour parer à ce grave danger et faire revivre l'ensemble du commerce d'outre-mer, le gouvernement n'hésita pas à prendre une mesure radicale. Le 12 août, il engagea par décret la signature de l'État, garantissant la Banque d'Angleterre contre les pertes qui pourraient résulter de l'escompte de tout « bill » accepté avant le 4 août. Une garantie aussi formelle de l'État britannique provoqua une sérieuse détente. Néanmoins, la crise avait été tellement profonde qu'elle persista longtemps après la prise de ce décret. De fin juillet à mi-septembre les changes ne furent plus cotés à Londres et il fallut attendre le début d'octobre pour les voir réapparaître à la cote de Paris. Le 12 septembre, l'*Économiste français* signalait que des chèques étrangers parmi les plus sûrs — des chèques sur les États-Unis par exemple — étaient invendables et que des chèques de tout premier ordre sur Londres ne pouvaient être négociés qu'à 2 1/2 ou 3 pour 100 de prime. Il est vrai de dire qu'en France la méfiance était telle à l'égard de toute monnaie étrangère que des banques refusèrent même de prendre en paiement des souverains-or !

En même temps que dans la plupart des pays se disloquait — prodigieux mais fragile édifice — le crédit national et international, les transports commerciaux par voie ferrée et les transports par mer étaient bloqués, les premiers en raison de l'affectation des réseaux aux nécessités de la mobilisation et du ravitaillement des troupes, les seconds par suite

des risques de capture et de saisie. Il en était de même des communications postales et télégraphiques, arrêtées par la censure militaire.

Cette perturbation générale des relations économiques eut pour répercussion immédiate une baisse des matières premières industrielles et une hausse de tous les produits alimentaires.

L'arrêt des transports maritimes, provoqué par l'absence de tout organisme susceptible d'assurer tant les coques que les cargaisons contre le risque de guerre, mérite de retenir spécialement l'attention.

Le droit international public qui limite sur terre les droits respectifs des belligérants lorsqu'ils touchent à la propriété privée, reconnaît par contre, sur mer, la légitimité du droit de prise et admet la capture des navires et celle de leurs cargaisons par des bâtiments de guerre. Aussi les risques de guerre ne sont-ils pas couverts par les polices d'assurances. D'ailleurs la valeur des bâtiments à flot comme celle de leurs cargaisons représentent des sommes tellement considérables qu'aucun marché d'assurances ne pouvait s'exposer à des risques dépassant toute prévision. La clause « F. C. and S. » : « free of capture and seizure » était au surplus de style. Dans ces conditions, aucun armateur ne pouvait songer à hasarder ses bateaux sur les mers sillonnées de sous-marins et de torpilleurs et l'immobilisation des flottes marchandes risquait d'arrêter non seulement la vie industrielle de bien des États, mais encore, faute d'arrivages de produits alimentaires, leur vie matérielle.

Très heureusement la crise des transports maritimes, qui s'était manifestée durant la période de tension diplomatique et qui s'aggrava les jours suivants, fut assez rapidement dénouée. La Grande-Bretagne, intéressée plus que toute autre nation au maintien de son activité maritime, avait, dès avant la guerre, prévu une telle éventualité et pris des mesures en conséquence. Ce fut, semble-t-il, dans l'ordre économique la seule question qui ait été l'objet d'un sérieux examen préalable par l'un des Alliés.

Les dangers considérables que pourrait courir en cas de guerre la flotte marchande de l'Angleterre avaient, en effet,

préoccupé le Comité de défense impériale britannique. Dès le mois de mai 1913, une sous-commission avait été chargée d'élaborer le plan d'une organisation d'assurance. Elle fut aidée dans cette tâche par l'existence d'associations mutuelles d'armateurs, groupés, depuis quelques années, en vue de s'assurer entre eux contre les risques de prise. Le Gouvernement n'eut qu'à s'inspirer des propositions de cette sous-commission, dont le rapport avait été déposé trois mois seulement avant l'ouverture des hostilités. Le principe en était la réassurance par l'État de 80 pour 100 de la valeur déjà assurée des coques contre les risques normaux de la navigation, moyennant une prime maxima de 5 pour 100 et minima de 1 pour 100.

Il n'existait malheureusement aucune association de ce genre qui consentît à assurer les cargaisons contre les risques de guerre. Quand l'on songe que du 28 juillet au 6 août les primes passèrent de 5 shillings à 20 guinées sur 100 livres, on ne sait à quels taux astronomiques elles seraient montées si l'État n'était intervenu plus directement. Le Gouvernement n'hésita pas à le faire. Il prit le risque de guerre des cargaisons entièrement à sa charge, à la seule condition que le bâtiment fût déjà lui-même assuré contre ce même risque. Aussitôt les primes tombèrent à 10, 8, 4 et finalement à 2 pour 100 vers le milieu d'août.

Toutes les autres nations neutres ou belligérantes prirent des mesures analogues en vue de maintenir leurs approvisionnements d'outre-mer. En Belgique dès le 7 août, en France le 13, en Norvège le 21, aux États-Unis le 2 septembre, au Danemark le 10, des décrets organisèrent l'assurance contre les risques de guerre par la création soit de services publics nouveaux, soit d'entreprises privées auxquelles l'État garantissait la réassurance.

*
* *

Nous ne relaterons pas dans leur détail les difficultés économiques qui résultèrent du trouble profond porté depuis son début jusqu'à la signature de la Paix par la Grande Guerre

qui mit en ligne des effectifs inconnus jusqu'à elle, qui mobilisa tous les hommes valides et les enleva à la production industrielle et agricole. Des millions et des millions d'hommes avaient quitté leurs champs et leurs usines. Les productions d'armes et de munitions, le ravitaillement d'immenses armées absorbaient la presque totalité des activités économiques non réquisitionnées pour les champs de bataille.

C'est dire que les quatre années de la guerre ne furent pour la production qu'une longue crise qui détruisit les stocks et approvisionnements, supprima ou réduisit toutes les facultés de production des belligérants et épuisa le monde entier.

Nous verrons au cours des chapitres qui vont suivre quelles difficultés les Alliés eurent à surmonter pour maintenir une certaine vitalité productrice dans les divers pays de l'Entente, et sauver le monde en se sauvant eux-mêmes de la disette générale, qui avec moins d'efforts et moins de ténacité aurait pu arrêter les combats faute de combattants.

*
* *

En terminant cet exposé préliminaire, il n'est pas inutile de faire remarquer que c'est seulement par des mesures d'un caractère essentiellement étatiste que le mécanisme disloqué des échanges nationaux et internationaux, créé puis lentement perfectionné par l'initiative privée, put être rétabli et que l'immense machine fut remise en marche. Si ces mesures ont été l'objet de quelques critiques de détail, du moins aucune objection n'a-t-elle été soulevée contre leur principe, contre l'intervention et même l'ingérence de l'État. Bien mieux, cette intervention fut sollicitée par les intéressés eux-mêmes. Le fait est d'autant plus digne d'être signalé que les organismes de crédit, comme les organismes de transports, ont toujours et partout été considérés comme les plus ardents défenseurs de la liberté commerciale et de l'esprit d'entreprise individuelle.

LIVRE I

Les deux premières années de guerre : 1914-1916.

CHAPITRE PREMIER

Aperçu général de la situation économique de la France et de ses Alliés pendant la première période de guerre (Août 1914-Novembre 1915)

Dès le lendemain de la déclaration de guerre et durant les premiers mois qui la suivirent, l'activité économique fut, en France, presque entièrement suspendue. Les 14 ou 15 millions de Français et de Françaises qui occupaient un poste d'action dans le commerce, l'industrie ou l'agriculture, et que la mobilisation n'avait pas encore touchés, reportaient toutes leurs pensées sur ceux auxquels incombait la tâche écrasante d'arrêter l'envahisseur. La soudaineté de l'agression leur avait brusquement révélé quel était l'enjeu de la lutte. Vaincre ou périr, la France n'avait plus d'autre alternative : toute la nation, des enfants aux vieillards, oubliant ses préoccupations du temps de paix, suivait haletante les péripéties du grand drame dont l'issue devait fixer ses destinées.

Cependant cette première période de la guerre s'ouvrit sur de grandes illusions. La violence même des premières rencontres fit croire que la lutte serait brève et la victoire rapide. Les engins de guerre modernes causaient de tels vides dans les armées, leur puissance de destruction était telle, qu'en un mois de lutte, le chiffre des morts, des blessés et des prisonniers dépassait de près de dix fois celui de la campagne de 1870 tout entière. A pareille cadence, la guerre ne pouvait, disait-on, se prolonger au delà de quelques mois.

Du point de vue économique, mêmes illusions. La rapidité de l'usure des puissances centrales conduirait rapidement à la paix. L'Allemagne, coupée de ses centres de ravitaillement par la flotte anglaise, alors qu'en temps normal elle est tributaire de l'étranger pour 25 pour 100 des denrées indispensables à son alimentation, ne saurait, disait-on, subir durant plus d'un an un blocus sévère. Le gaspillage inévitable en période de guerre devrait réduire cette durée de moitié.

A ces considérations d'ordre alimentaire, M. Leroy-Beaulieu, parlant au nom des économistes, en ajoutait d'autres. Il supputait la consommation de l'Allemagne en cuir, en nickel, en pétrole, en caoutchouc, en laine, en coton, en jute, tous produits indispensables à la poursuite de la guerre et qu'elle devait pour la presque totalité importer de l'étranger ; il insistait également sur l'usure financière à laquelle elle était réduite par la fermeture des marchés de ses meilleurs clients : la France, l'Angleterre et la Russie : « Il n'y a aucune possibilité économique ou matérielle — disait-il — pour une durée prolongée de la guerre », et il ajoutait « cependant, s'il n'y a pas d'événements militaires décisifs, l'on peut très bien envisager que la guerre durera six mois, peut-être plus longtemps. »

L'assurance d'une guerre courte et décisive, ainsi que l'exaltation du patriotisme de la population tout entière, expliquent en partie l'arrêt, en quelque sorte émotif, de la vie économique française.

Cet état d'esprit exalté par la grande victoire de la Marne devait durer jusqu'à la fin de 1914 ; mais à cette époque la stabilisation progressive des fronts et l'impuissance, peu à peu avouée du commandement, à rompre les lignes de l'adversaire sans le concours d'une puissante artillerie, alimentée par un flot continu de munitions, commencèrent à inquiéter les plus optimistes. L'échec de l'offensive de Champagne en 1915 les confirma dans cette opinion. Bientôt les nouvelles des théâtres extérieurs d'opérations viennent accentuer le pessimisme. En Orient, faute de matériel et d'approvisionnements, le front russe s'effondre, la Pologne est abandonnée

et l'ennemi avance sur les Carpathes. Au Sud, la Serbie est écrasée et les Alliés ne réussissent pas à forcer les Dardanelles. La Russie est ainsi définitivement coupée de ses voies de communications normales avec ses Alliés. Enfin, si l'Italie vient se ranger à nos côtés, en revanche la Turquie, puis la Bulgarie rallient le camp de nos adversaires.

Dans l'ordre économique, la situation empire également. Les dépenses de guerre s'accroissent à une telle allure qu'elles effraient les Gouvernements. La Belgique, grandie moralement par sa fidélité à la parole donnée et par son long martyre, n'est plus matériellement qu'une expression géographique. La Russie isolée des Alliés, l'Italie disposant de peu de capitaux, n'apportent financièrement qu'un faible secours à l'Angleterre et à la France, et c'est en définitive sur elles deux que retombe tout le poids économique du conflit mondial.

Le crédit ne s'était pas relevé de sa chute verticale des premiers jours de la guerre.

En France, à fin décembre 1914, l'ensemble des sommes immobilisées par le moratorium s'élevait à 1.500 millions de francs, dont 500 millions pour la Bourse et 1 milliard pour les Banques de dépôt. Environ 2 milliards de billets de banque, retirés durant les derniers jours de juillet, étaient laissés par le public à la Banque de France ; aussi, à de rares exceptions près, les Banques ne consentaient plus d'avances et les affaires ne se traitaient qu'au comptant.

Les chemins de fer étaient passés sous l'entière direction des autorités militaires qui réquisitionnaient, pour les transports des troupes et leur approvisionnement, la majeure partie du matériel roulant. Même sur les réseaux qui n'étaient pas aussi directement touchés par les hostilités que ceux du Nord et de l'Est, le public était avisé que les Compagnies déclinaient toute responsabilité pour retards dans les délais de livraison, pertes ou avaries.

Les transports par mer étaient désorganisés tant par la réquisition des navires et par la mobilisation d'une partie du personnel que par l'impossibilité de faire jouer les assurances. Le décret du 13 août 1914 avait bien donné une exis-

tence légale à l'assurance contre les risques de guerre, mais l'expérience démontra vite combien dans la pratique son application était difficile. En effet, la plupart des sociétés françaises d'assurances maritimes avaient exclu de leurs statuts l'assurance de guerre; quant aux autres, leurs faibles disponibilités les obligeaient à se réassurer sur le marché anglais. Or, ce dernier, par suite de l'importance imprévue des risques couverts par les polices normales de navigation et aussi des nécessités d'intérêt national, restait sur la réserve. L'État français dut donc créer de toutes pièces un organisme d'assurances contre les risques de guerre; mais en raison du caractère à la fois spéculatif et technique de cette branche d'industrie, il s'impose une prudence extrême dans la détermination des primes.

A la crise du crédit et des transports, vint s'ajouter la crise de la production. La mobilisation générale l'avait dès l'abord brusquement désorganisée. La soudaineté de l'attaque, le péril que courut un instant la Patrie envahie, le souci légitime d'employer toutes les forces actives du pays à la libération du territoire, rendirent impossible la sélection du personnel mobilisé. Chefs d'entreprises, chefs de maisons de commerce, ingénieurs, contremaîtres, techniciens, ouvriers spécialisés ou simples manœuvres, grands agriculteurs ou modestes paysans, tous indistinctement mirent sac au dos et rejoignirent leurs régiments. La perte du personnel dirigeant fut d'autant plus dommageable qu'en France la concentration des industries était moins poussée qu'ailleurs.

Il ne faut pas oublier d'ailleurs que la France privée de ses départements du Nord et de l'Est, occupés par les troupes de l'ennemi ou sous le feu de ses canons, perdait une partie très importante de sa production en matières premières, en produits semi-manufacturés et en produits finis. L'ensemble de l'économie nationale, en particulier les industries de transformation, s'en ressentirent cruellement.

Quelques chiffres suffiront à marquer la gravité de la situation : les neuf départements envahis représentaient 14 pour 100 de la capacité industrielle du pays. La France

recevait de ces neuf départements 75 pour 100 de sa production de charbon, 81 pour 100 de sa production de fonte, 63 pour 100 de sa production d'acier, 85 pour 100 de sa production de lin, 94 pour 100 de laine, 75 pour 100 de sucre, et 60 pour 100 d'alcool. Seule l'industrie cotonnière était moins gravement atteinte, la perte de production la concernant ne représentait que 30 pour 100.

En dépit de ces multiples difficultés, dès que furent passés les moments les plus critiques, la France se remit courageusement au travail et la femme française fut la première à donner l'exemple. Que ce soit aux champs ou dans les villes, elle comprit qu'un grand devoir lui incombait, celui de remplacer dans la mesure du possible les hommes appelés à la défense de la Patrie. Elle se montra admirable d'intelligence, de vaillance et d'énergie.

Par son effort, par celui des vieillards, des invalides, des enfants eux-mêmes, la réorganisation industrielle se poursuivit mais lentement. Autant qu'on en puisse juger par une statistique publiée en janvier 1915 par le Bureau du Travail dans la Revue du Ministère du Travail, statistique qui n'a d'ailleurs qu'une valeur indicative, la proportion de la main-d'œuvre employée dans les diverses industries de l'alimentation, tombée en août 1914 à 55 pour 100 de la normale, se relève progressivement à 63 pour 100 en octobre, et à 71 pour 100 en janvier 1915; dans les textiles elle passe de 29 à 45, puis à 69 pour 100 ; dans la mode et les industries de luxe de 28 à 41, puis à 51 pour 100; dans celle des cuirs et peaux, de 27 à 43, puis à 64 pour 100 ; dans l'industrie métallurgique, de 31 à 42, puis à 61 pour 100; dans celle des transports maritimes et terrestres, de 28 à 52, puis à 63 pour 100.

Les Pouvoirs publics s'emploient d'ailleurs de leur mieux à faciliter la reprise de la vie économique. Une série de décrets viennent en novembre et décembre 1914, puis fin mars 1915, améliorer en faveur du public le régime des responsabilités en matière de délais de livraison et d'avaries qu'avaient institué les Compagnies de chemins de fer. Le trafic commercial renaît peu à peu sur les réseaux qui ne dépendent plus de l'autorité

militaire. Les recettes du P.-O. notamment qui, en août 1914, ne dépassaient pas 33 pour 100 des recettes normales, remontent à 48 pour 100 en septembre, 54 pour 100 en octobre, 63 pour 100 en novembre, et 85 pour 100 en décembre; celles du P.-L.-M. passent de 42 en octobre, à 76 pour 100 en décembre.

En octobre et novembre 1914, d'autres décrets étendent le bénéfice des assurances contre les risques de guerre aux exportations sous pavillons alliés ou neutres et aux voyages intercourse.

Fin novembre 1914, la Banque de France rappelle à ses succursales qu'elles peuvent continuer d'inscrire à l'encaissement et même à l'escompte, sous réserve des garanties offertes, les effets sur l'Angleterre, la Suisse, la Hollande, le Danemark, la Suède, l'Italie, l'Espagne, le Portugal, le Canada et les États-Unis.

Enfin, l'Office national du Commerce extérieur, en vue d'orienter l'exportation française vers les marchés extérieurs fermés à l'Allemagne par le blocus, distribue sous forme de « dossiers commerciaux » de nombreux et utiles renseignements. Il indique notamment aux commerçants français les produits réclamés par les pays étrangers que la France est susceptible de fournir.

Malgré ces efforts, soutenus par une propagande générale, l'augmentation de nos exportations est insignifiante. D'août à décembre 1914, le fléchissement atteignait, en effet, 66 pour 100; de janvier à mai, il atteint encore 58 pour 100.

De nombreuses causes avaient joué pour créer le marasme économique dont souffrait alors la France. Mais la défaillance du crédit en était la cause première et la raison la plus profonde. C'est elle qui rendait si lent et si difficile le redressement économique du pays. Le 22 décembre 1914, M. Ribot déclarait avec raison : « Le besoin le plus pressant aujourd'hui, c'est de rétablir le crédit, c'est de mettre fin à cette paralysie qui frappe d'impuissance le grand organisme du crédit commercial. »

Bien que les Banques, dès le début de janvier 1915, aient renoncé au bénéfice des mesures moratoires concernant les

dépôts, le public réservait sa confiance aux billets de banque Les Banques, à leur tour, faisaient preuve d'un excès de prudence : elles augmentaient leurs disponibilités immédiates et surtout leurs encaisses. Au Crédit Lyonnais, l'encaisse atteint à ce moment 44 pour 100, au lieu de 8 pour 100, chiffre moyen. Ses acceptations au 29 juillet 1915 sont tombées à 181 millions, au lieu de 519 au 19 juillet 1914, et les effets en portefeuille à la Banque de France (non compris les effets prorogés) se montent à 265 millions, au lieu de 1.600 millions environ un an auparavant. On voit qu'après douze mois de guerre la situation du Crédit intérieur n'est pas beaucoup plus brillante qu'après les cinq premiers mois.

Aussi M. Ribot, marquant à la tribune de la Chambre des députés les très lourdes conséquences de l'absence de tout crédit dans le pays pendant un an, pût-il prononcer les paroles suivantes qui sont à la fois une explication de la défaillance des Banques et un avertissement à leur égard : « Nous aurons à voir, quand cette crise sera passée, quelles précautions il y aura lieu de prendre pour obliger les Banques de dépôt à conserver une encaisse suffisante, à ne pas faire des immobilisations exagérées et aussi à publier des bilans qui fassent mieux apparaître leurs disponibilités et leurs engagements à vue. »

* * *

Parlant à la Chambre des Communes, le 3 août 1914, lord Grey, ministre des Affaires étrangères de la Grande-Bretagne, avait déclaré que « du point de vue purement économique ou commercial, il était presque indifférent pour l'Angleterre de participer au conflit ou de rester neutre. »

Alliée à la France et à la Russie, l'Angleterre entrait dans la lutte contre un ennemi qui prétendait à l'hégémonie sous des auspices encore plus favorables que lors des guerres continentales auxquelles elle avait jadis pris part.

Comme jadis, elle visait trois objectifs essentiels :

1° Garantir à elle-même et à ses Alliés la liberté des mers;

2° Entretenir une armée sur le front continental;

3° Remplir les fonctions de banquier des alliés et satisfaire aux besoins financiers de la guerre.

Comme par le passé, cette triple tâche n'était pas au-dessus de ses forces.

« Nous avons les hommes, nous avons les bateaux, et nous avons aussi l'argent ». Ce vieux dicton anglais synthétise les trois éléments de la puissance militaire et économique de l'Empire. La foi en cette puissance donna aux Anglais leur confiance dans l'heureuse issue de la guerre et les confirma dans la volonté de poursuivre la lutte jusqu'à la victoire finale.

Il ne paraissait pas, en effet, que la guerre pût jeter des perturbations profondes dans le commerce extérieur de la Grande-Bretagne, cet élément prépondérant de la puissance anglaise. Le recrutement de 500.000 hommes, qui constituaient au début sa contribution militaire, n'enlevait à la Grande-Bretagne qu'une infime fraction de sa main-d'œuvre et, si les marchés allemands et austro-hongrois devaient se fermer brusquement aux exportations anglaises, cette perte ne représentait, somme toute, que 10 pour 100 de ses exportations et réexportations totales. En revanche, le reste du monde, dont le commerce allemand était éliminé, s'ouvrait largement aux produits de l'industrie anglaise. Son concurrent principal disparu, elle avait la perspective d'acheter moins cher ses matières premières et de vendre ses produits à des prix plus élevés, ses produits manufacturés. Capture of German trade (mainmise sur le commerce allemand) : tel était le mot d'ordre donné à l'activité économique de la nation.

Cependant certains milieux d'affaires de la Cité, cercles de gros marchands, de banquiers, de financiers, et avec eux les doctrinaires du vieux parti libéral qui, de tout temps ont répugné à renoncer au principe du splendide isolement, ne partageaient pas sans réserve cet optimisme officiel. « Restreignant le volume des affaires et diminuant le pouvoir d'achat du monde entier, la guerre ne pouvait, disaient-ils, amener qu'une dépression économique et partant une réduction dans la demande des produits manufacturés et un chômage géné-

ralisé avec toutes les conséquences sociales qu'il comporte pour une nation qui, comme la Grande-Bretagne, est essentiellement industrielle et commerçante. »

« Toute la Cité est évidemment pour la paix et pour la neutralité », écrivait à la veille même de la déclaration de guerre un grand journal de Londres. Et il ajoutait : « Tous les intérêts britanniques poussent irrésistiblement au maintien d'une stricte neutralité. En restant neutres, nous serons plus tard en bien meilleure posture pour remplir avec efficacité le rôle de médiateurs entre les belligérants épuisés. »

Mais dès le jour où la neutralité belge, garantie par la signature britannique fut violée, les protagonistes de cet égoïsme national unis par un haut sentiment de fidélité aux traités et par le respect de traditions dont ils étaient fiers, s'imposèrent à eux-mêmes le silence. Depuis Gladstone, en effet, les libéraux anglais étaient restés fidèles au grand principe politique qui fait un devoir pour l'Angleterre, dans son propre intérêt, de défendre les petites nations attaquées ou opprimées par des nations plus puissantes.

L'inquiétude et l'appréhension n'en restaient pas moins vives parmi eux : « Quelles seront interrogeaient-ils, les destinées de l'Europe et du monde à l'issue de la lutte effroyable qui commence ? La mort, la misère et le désespoir planent sur l'Europe. Que la guerre se termine par l'épuisement économique ou non, la prostration commerciale est fatale pour tous les combattants : plus longtemps durera cette guerre, plus grande sera la misère, plus lointain le retour à la santé. »

Ce pessimisme des financiers de la Cité sur le sort réservé au monde après la guerre s'explique par leurs fonctions mêmes. Mieux que personne, ils connaissent les rapports intimes qui lient la finance au commerce international et par suite à la prospérité du monde. Mieux que personne ils savent que le commerce international ne peut vivre sans l'appui permanent de la finance et ils professent que tout prêt d'argent confère au prêteur un droit à des produits ou à des services, et ce prêt, dans le cas de prêt d'État à État, crée entre les peuples une véritable interdépendance. Aussi craignent-ils que la mobili-

sation de plus de dix millions d'hommes, l'utilisation d'une masse considérable de main-d'œuvre à des productions de guerre, ne tarisse les sources même de la production mondiale, et partant la source de leur propre prospérité.

Que vont devenir, en effet, les dominions : Canada, Afrique du Sud, Australie, Nouvelle-Zélande, les Républiques sud-américaines et les États-Unis eux-mêmes ? Jusqu'à ce jour, pour maintenir comme pour développer leurs richesses, ils se reposaient sur les fonds que leur prêtait la Cité. C'est donc, ajoutait-on, l'expansion économique du monde entier et par elle l'amélioration continue du bien-être de l'humanité, qui vont être mis en péril par la guerre. C'est, en effet, sur cette interdépendance économique des peuples de l'univers que la finance internationale avait échafaudé le grand rêve d'une paix mondiale perpétuelle, maintenue grâce au développement ininterrompu des échanges. Avec quels regrets les financiers de la Cité le voyaient-ils s'écrouler ! Tels sont au début des hostilités, les sentiments d'une fraction peu nombreuse, mais très influente de l'opinion publique anglaise. Nous avons cru devoir noter, en l'indiquant sommairement, la doctrine dont ils s'inspiraient, parce qu'au cours de l'histoire économique de la guerre ils la manifesteront par une opposition, sourde, mais active, à divers projets de coopération entre l'Angleterre et les Alliés pendant la guerre et l'après-guerre, au resserrement du blocus de l'ennemi, au contrôle des matières premières et de leur répartition, etc.

Ce sont là des anticipations. Il est juste de dire que, pour la première partie de la guerre, celle que nous envisageons actuellement, les faits ne confirmèrent en aucune façon, pas plus l'optimisme des uns que le pessimisme des autres.

Au lieu du chômage intensif redouté par les pessimistes, la main-d'œuvre devint de plus en plus rare ; il fallut recourir à des heures supplémentaires de travail et consentir de plus hauts salaires. Cet état de choses n'eut d'ailleurs pas pour raison l'accroissement de la demande de produits fournis par l'Angleterre, mais bien l'enrôlement progressif de plus de 3 millions d'hommes dans l'armée britannique.

Contrairement aux appréhensions de la Cité, le taux de l'argent, loin d'être cher se maintint à des prix très bas, mais ce n'était là que la conséquence des dépenses prodigieuses de l'État et des crédits que lui ouvraient directement les Banques.

En revanche, du moins en ce qui concerne la Russie, l'Angleterre ne put atteindre son premier objectif qui était d'assurer la liberté des mers. La Russie fut entièrement isolée de ses Alliés; la route du Nord était bloquée par les glaces, celle du Sud par l'ennemi. Elle ne put recevoir l'aide matérielle nécessaire pour l'équipement de ses millions d'hommes disponibles, et cela obligea les Anglais, pour parer à cette carence, à recruter une armée formidable, six fois plus nombreuse que celle prévue d'abord. D'autre part, l'arrêt des exportations russes livrait l'Angleterre, pour son alimentation, à la spéculation des neutres. Enfin, l'impossibilité où se trouvait la Russie d'obtenir pour ses fournitures de guerre des crédits sur les marchés neutres, contraignit l'Angleterre à prendre à son compte une grande partie des dépenses extérieures russes.

*
* *

C'est l'ensemble de ces diverses causes qui entraîna le déclin marqué des exportations anglaises pendant les premiers mois qui suivirent la déclaration de guerre. De septembre 1914 à février 1915, ce fléchissement par rapport aux années normales atteint 40 pour 100 environ; une amélioration se produit en mars, le fléchissement n'est plus que de 32 pour 100 ; par la suite et jusqu'à la fin de 1915, l'écart se maintient aux environs de 206 pour 100 ; quoi qu'il apparaisse, ce résultat prouve la vitalité de l'industrie britannique, surtout si l'on songe que chaque semaine l'énergique campagne entreprise par Lord Derby prélevait sur la main-d'œuvre anglaise 35 à 40 recrues. Quant aux réexportations, on constate une amélioration qui va croissant depuis le début de la guerre. De septembre 1914 à février 1915, la chute était en moyenne de 28 pour 100. Elle n'est plus en mars 1915 que

de 15 pour 100, en avril de 5,7, et en mai de 1 1/2 pour 100. Dès le mois de juin, la reprise est complète ; on enregistre même une augmentation sur juin 1914.

Dans l'ensemble les exportations, qui s'élevaient en 1913 à 525 millions de livres, n'atteignent plus, pour toute l'année 1915, que 385 millions, soit une chute moyenne d'environ 26,6 pour 100, tandis que les réexportations pour la même année s'élèvent à 99 millions de livres, soit 10 millions seulement de moins qu'en 1913.

* * *

En résumé, les difficultés économiques de la première période de la guerre se manifestent chez les Alliés et spécialement en France et en Angleterre par une profonde dépression dans leur commerce extérieur.

Un grand effort est accompli notamment en France pour faire renaître la vie économique ; mais, malgré tout, le redressement est lent.

Du personnel est progressivement retiré du front, mais il doit être surtout employé pour accélérer la production des armes et des munitions.

Les deux pays sont donc contraints, pour subvenir à leurs besoins essentiels, à édicter des prohibitions de sortie et à s'adresser tous les jours davantage à l'étranger.

L'État n'intervient pas seulement dans le règlement des exportations et dans la gestion des usines de guerre. Il doit se faire importateur de sucre, de grains, de farine, de viande, etc. Il doit taxer ou se préparer à taxer les produits les plus indispensables à la vie familiale.

Chez l'un comme chez l'autre, le déficit de la balance commerciale est en constante augmentation. Il s'ensuit, par la force des choses, une élévation générale du prix de la vie, augmentée du fait de la concurrence que se font les Alliés sur les marchés fournisseurs, par la rareté des prêts et par la hausse des changes, qui peu à peu se sont retournés contre les Alliés.

Les masses ouvrières qui souffrent particulièrement de la

hausse des prix de la vie demandent et bientôt obtiennent des augmentations de salaires pour une main-d'œuvre de jour en jour plus rare et plus indispensable.

Les dépenses de l'État s'accroissent rapidement et l'ensemble du public commence à s'inquiéter sérieusement de la hausse du coût de la vie, il proteste contre les gaspillages de certaines administrations, contre les abus fréquents qu'entraîne la réquisition des produits industriels et agricoles, et surtout contre les profits excessifs réalisés par des industries de guerre privilégiées.

A leur tour les Parlements s'émeuvent et déjà, en dépit de l'hostilité de principe de la majorité du public et des Gouvernements pour le principe de l'Étatisme, la théorie de la liberté du commerce est sérieusement battue en brèche.

C'est ainsi qu'on voit chez chacun des Alliés se constituer les premiers organismes nationaux de contrôle sur lesquels s'édifiera peu à peu un contrôle interallié qui, par la suite, deviendra pleinement efficace.

C'est ainsi que s'annonce l'ère des restrictions et des économies qui caractérisent la deuxième année de guerre.

C'est ainsi que pour ne pas causer de graves préjudices par suite de l'institution de prohibitions d'entrée et de sortie de jour en jour plus sévères, les Alliés seront amenés à contracter une série d'accords économiques réglant leurs échanges réciproques et leur donnant les moyens de préparer et d'attendre l'heure de la victoire.

CHAPITRE II

La politique financière de l'Entente

Quand on considère l'histoire financière des Alliés au cours de ces dix-sept premiers mois de guerre, l'on est bien obligé de constater qu'ils n'eurent pas de politique, si l'on entend par ce mot un programme établi en vue d'ajuster, dans toute la mesure du possible, les recettes aux dépenses et de telle manière que le terme de la guerre comme le succès final ne dépendissent à aucun moment de l'état des forces financières, ainsi que M. Ribot en exprimait le vœu en décembre 1914 à la tribune de la Chambre.

Si les Gouvernements dépensèrent à pleines mains, au point que les prévisions les plus pessimistes étaient dépassées dès juin 1915, ils vécurent en revanche, sinon au jour le jour, du moins de mois en mois, soit d'emprunts librement consentis, soit d'emprunts forcés sous le couvert d'émissions de papier inconvertible. Ils ne se préoccupèrent nullement des conséquences que leur réservait ce régime si la guerre se prolongeait quelques mois de plus.

La bataille à coup de canons se doublait, à l'arrière, d'une lutte à coups de millions.

La hausse des prix, celle du coût de la vie et avec elle la hausse des salaires et des traitements conduisaient forcément à de nouvelles prodigalités gouvernementales.

L'engrenage où l'on se trouvait pris ne pouvait conduire qu'à la ruine générale, si la guerre devait se prolonger encore longtemps et si des ressources nouvelles, trouvées à l'extérieur, ne venaient pas suppléer à l'épuisement progressif des ressources intérieures de chaque État.

Cette absence de toute politique financière au début de la guerre est d'autant plus regrettable, qu'en fait, toute la population non combattante était prête à consentir à l'État les sacrifices financiers les plus lourds et même à les réclamer. « Tous les sacrifices qu'exigeront les besoins de nos soldats, mais rien pour les profiteurs », tel était le sentiment de la presque totalité des populations, en particulier en France et en Angleterre.

Les Gouvernements ne surent pas mettre à profit ces heureuses dispositions et quand, bien plus tard, sous la pression des circonstances, ils durent faire appel à l'esprit de sacrifice du contribuable, le mal qu'avait causé l'absence d'un programme financier s'était développé, provoquant l'enrichissement des uns, l'appauvrissement des autres. L'élan du contribuable avait disparu, des jalousies étaient nées, la richesse avait subi une répartition nouvelle, d'ailleurs instable. Ainsi les Gouvernements se trouvaient, s'ils voulaient augmenter les impôts, dans l'alternative suivante : utiliser les bases fiscales d'avant-guerre, et dans ce cas se contenter d'une augmentation légère des impôts pour ne pas manquer à l'équité, ou modifier complètement les bases de l'impôt en tenant compte des circonstances nouvelles, réforme pour la réalisation de laquelle le temps et les moyens faisaient défaut.

Le gouffre allait donc se creuser d'une façon alarmante dans les finances de tous les États belligérants. En fin 1914, le professeur Wolf évaluait à 190 millions de francs le coût journalier de la guerre ; en mars 1915, un économiste anglais M. Crammond, l'estimait à 230 ; le 20 août, M. Helfferich, dans un discours au Reichstag, parlait de 380 millions ; et, plus tard, au milieu de décembre, de 400. Sensiblement à la même époque, l'*Economist* anglais donnait un chiffre voisin de 18 millions de livres sterling, soit 450 millions de francs.

L'ensemble des dépenses de guerre pour les États belligérants avait donc plus que doublé à fin 1915, et en présence de ce total annuel de 160 milliards de dépenses improductives dont le fardeau allait s'accumuler sur l'avenir écono-

243673

mique de la vieille Europe, quelques gens avertis émettaient cette sombre hypothèse que, si les lois de l'économie politique ne réussissaient pas à mettre fin à la guerre, c'est la guerre qui mettrait un point final à l'économie politique.

Cette charge annuelle si considérable ne se répartissait pas d'ailleurs également entre les deux groupes de belligérants. D'après l'*Economist*, en novembre 1915, les Alliés dépensent environ 281 millions de francs par jour, alors que les Empires centraux n'en dépensent que 165, soit 63 pour 100 du total pour les premiers et 37 pour 100 pour les seconds.

En ce qui concerne le groupe de l'Entente, cette dépense journalière de 281 millions se répartit ainsi :

Grande-Bretagne.	118.500.000,	soit 42	pour 100
France.....	62.500.000	— 22	—
Russie.....	62.500.000	— 22	—
Italie.....	37.500.000	— 14	—

M. Mac Kenna, chancelier de l'Échiquier, laissait prévoir que, pour l'année 1916, les dépenses journalières du Trésor anglais s'élèveraient à 125 millions de francs (5 millions de livres).

A la fin de 1915, l'Angleterre supporte donc à elle seule près de la moitié de l'effort financier fourni par l'Entente. Il n'en faudrait pas conclure cependant que sa part relative restât supérieure à celle qui devait lui revenir proportionnellement à ses ressources.

La capacité d'une nation à fournir les ressources nécessaires à financer la guerre peut être, en effet, mesurée par la différence entre son revenu total et la partie de ce revenu dont la consommation reste indispensable pour maintenir la santé physique de la population non combattante, en particulier de la population qui continue à produire. Cette partie du revenu ainsi consommée comprend surtout les dépenses minima de l'alimentation qui, calculées par tête d'habitant, peuvent être considérées comme sensiblement les mêmes dans tous les pays. En évaluant à 7 livres sterling

environ par mois cette dépense minimum par tête d'habitant et en tenant compte pour chacun des pays de l'Entente, du revenu total ainsi que de la population non combattante, la part contributive de chacun, au point de vue financier, correspondait dans les débuts de la guerre à environ :

Pour	l'Angleterre.....	50	pour 100
—	la France.....	28	—
—	la Russie.....	7	—
—	l'Italie.....	15	—

Dans ces chiffres, il n'est pas tenu compte pour la France et la Russie de la réduction de revenu due à l'invasion par l'ennemi de leurs provinces les plus riches et les plus industrielles, celles du Nord pour la France et celles de la Vistule pour la Russie.

Bien qu'il convienne de ne donner à ces chiffres qu'une valeur très approximative, il apparaît néanmoins nettement que la part contributive de la Russie, en dépit des crédits qui lui sont consentis, surtout par l'Angleterre, est hors de proportion avec ses ressources financières réelles et qu'elle court rapidement à un épuisement complet. Celle de l'Angleterre, au contraire, reste encore inférieure à ce que relativement elle pourrait supporter, surtout si l'on fait entrer en ligne de compte ses Dominions.

Ces quelques remarques faites sur la part contributive des Alliés dans l'ensemble de leurs charges financières, il reste à examiner quelles furent pour chaque pays de l'Entente les dépenses effectives et comment ces dépenses furent couvertes pour chacun d'eux.

En ce qui concerne la France (1), M. Ribot, en septembre 1915, indiquait ainsi la progression des dépenses mensuelles totales et la part des dépenses purement militaires depuis le début de la guerre :

(1) Voir sur cette question : Gaston JÈZE, *Les Dépenses de guerre de la France.* Monographie de la présente série française de l'*Histoire économique et sociale de la guerre mondiale,* publiée par la Dotation Carnegie.

	Dépenses militaires	Dépenses totales	Pourcentage
	—	—	—
5 derniers mois de 1914.	800.000.000	1.340.000.000	60
1er semestre de 1915...	1.100.000.000	1.665.000.000	66
3e trimestre — ...	1.300.000.000	1.870.000.000	69
4e trimestre — ...	1.500.000.000	2.075.000.000	72

L'augmentation dans le courant de ces dix-sept mois de guerre est par suite de 90 pour 100 pour les dépenses militaires et de 55 pour 100 pour les dépenses totales.

Cette augmentation était imputable à diverses causes : amélioration et extension de l'armement, expéditions lointaines (Dardanelles), frais de trésorerie et intérêts de la dette flottante, enfin secours à la population civile. Ceux-ci croissaient à un taux vraiment alarmant; c'est ainsi que, du début de la guerre au 1er octobre 1915, le Gouvernement français avait déboursé sur ce seul chapitre plus de 2 milliards de francs en allocations aux familles des mobilisés, aux réfugiés et rapatriés, et à titre de réparations pour dommages de guerre.

Comment solder cette dépense mensuelle totale de 2.075 millions ? Le revenu que l'État retirait des impôts atteignait 280 à 290 millions seulement, soit un peu moins de 14 pour 100. L'État, dès cette époque, devait donc se préoccuper de trouver chaque mois près de 1.800 millions supplémentaires.

L'ensemble des crédits ouverts jusqu'en fin 1915 s'élevait à 30 milliards 1/2. Si l'on défalque 4.700 millions de recettes, il reste 25 milliards 800 millions, représentant le coût de la guerre, dont 648 millions consistaient en prêts aux Alliés autres que l'Angleterre. Au 31 décembre 1915, l'État français, pour équilibrer cet excédent de dépenses, avait réussi à trouver 17 milliards à l'intérieur du pays, 1.250 millions sur le marché de New-York, 1.500 millions sur celui de Londres. Il avait un déficit à combler de près de 6 milliards.

En Angleterre (1), les dépenses pour les huit premiers

(1) Voir sur ce point : F.-W. Hirst et J.-E. Allen : *Les Budgets de guerre et la politique financière britannique.* Monographie de la série britannique de *l'Histoire économique et sociale de la guerre mondiale*, publiée par la Dotation Carnegie.

mois de guerre jusqu'au 31 mars 1915, se répartissaient ainsi, indépendamment des dépenses normales d'avant-guerre :

	Millions de livres
Armée et marine	280,6
Prêts extérieurs	51,8
Divers	24,6
TOTAL	357,»

Pour la période allant du 31 mars 1915 au 6 novembre 1915, soit sept mois environ :

	Millions de livres
Guerre et marine	468,9
Prêts extérieurs	174,7
Divers	51,1
TOTAL	694,7

soit au total au 6 novembre 1915 :

	Millions de livres
Guerre et marine	749,5
Prêts extérieurs	226,5
Divers	75,7
TOTAL	1.051,7

Les prévisions budgétaires pour 145 jours, permettant d'atteindre la fin de l'année financière, c'est-à-dire le 31 mars 1916, étaient ainsi présentées par M. Mac Kenna, chancelier de l'Échiquier, le 6 novembre 1915 :

	Millions de livres
Guerre et marine	356,1
Prêts extérieurs	248,3
Divers	40,9
TOTAL	645,3

On le voit, la caractéristique des dépenses de guerre anglaises n'est pas seulement l'énorme accroissement des dépenses de guerre et marine, dues à la création de toutes pièces d'une armée de quatre millions d'hommes, à la fabrication du matériel de guerre, ainsi qu'aux expéditions lointaines, c'est aussi la contribution croissante de l'Angleterre au financement des Alliés et des Dominions.

La charge qui en résulte est de 14,5 pour 100 pour les huit premiers mois, 25 pour 100 pour les sept suivants, et 34,4 pour 100 en ce qui concerne les quatre mois à venir.

Pour faire face à ses dépenses de guerre qui, à la date du 2 décembre 1915, se montaient à 1.210 millions de livres, le Gouvernement britannique avait trouvé 974 millions, sous forme d'emprunts dont 53,5 millions à New-York, et, en outre, 358,4 millions sous forme de bons du Trésor à 3, 6, 9 ou 12 mois, soit un total de 1.333 millions de livres qui laissait un excédent de 112 millions de livres.

D'autre part, pour l'année financière allant du 31 mars 1915 au 31 mars 1916, année qui devait coûter 1.340 millions de livres, le revenu de l'État, grâce à des impôts nouveaux, devait passer de 198 millions, revenu d'avant-guerre, à 305 millions de livres.

L'impôt couvrait donc près de 23 pour 100 de la dépense totale, mais si l'on défalque les 423 millions de livres prêtés à l'extérieur, les recettes de l'État couvrent ces dépenses dans la proportion de 33 pour 100, soit plus du double de l'effort réalisé en France.

En ce qui concerne la Russie (1), il est difficile de se faire une idée aussi exacte de sa situation financière. D'après M. Bark, ministre des Finances, les dépenses extraordinaires de guerre atteignaient, au 31 décembre 1915, 9.500 millions de roubles, mais on ne sait si dans ce chiffre il est tenu compte

(1) Voir Alexandre M. Michelson, *Les Finances de l'État en Russie pendant la guerre* (III, 1. Revenus et dépenses du Gouvernement russe pendant la guerre). Monographie de la série russe de l'*Histoire économique et sociale de la guerre mondiale*, publiée par la Dotation Carnegie.

du déficit budgétaire relatif aux dépenses ordinaires. Ce déficit, dans l'année financière 1914-1915, s'élevait à près de 500 millions de roubles, dont plus de 400 étaient attribués à la suppression du monopole de l'alcool par ukase d'octobre 1914 ; des taxes nouvelles, il est vrai, avaient été mises en vigueur pour combler le trou ainsi créé dans les finances russes ; mais le rendement de ces taxes fut long à se faire sentir, et vers la fin de 1915, le déficit était encore de 20 à 25 pour 100 par rapport aux prévisions budgétaires.

Quoi qu'il en soit, à la fin de décembre 1915, le Gouvernement russe s'était procuré les ressources suivantes : par emprunts extérieurs (surtout de Londres et de Paris), 2.200 millions de roubles ; par emprunts intérieurs à court terme ou à long terme, 2.600 millions de roubles ; par bons du Trésor escomptés par la Banque de Russie, 3.350 millions de roubles ; au total : 8.150 millions de roubles, laissant par conséquent un déficit à couvrir de 1.350 millions de roubles.

La situation financière de l'Italie à cette époque présente une particularité. L'Italie n'est entrée en guerre, en effet, que depuis le 23 mai 1915, mais en réalité sa préparation à la guerre et sa mobilisation progressive remontent au dernier semestre de 1914. D'après les estimations de M. Carcano, son ministre des Finances, les dépenses de guerre proprement dites, depuis juillet 1914 jusqu'à la fin de septembre 1915, s'élevaient à 3.700 millions de lires.

Si l'on évalue à 500 millions de lires par mois les dépenses de guerre, les dépenses totales de guerre, au 31 décembre 1915, seraient de 5 milliards 200 millions de lires.

Il semble que le budget ordinaire fût à cette époque à peu près équilibré ; les dépenses de guerre avaient été couvertes de la manière suivante :

	Millions de lires
Emprunts à l'extérieur (Londres et Paris)	440
Emprunts intérieurs à court terme ou à long terme	2.150
Billets garantis par l'État et par les Banques	1.900
Soit au total	4.490

laissant, par conséquent, un déficit de 700 millions de lires.

En résumé, à la fin de décembre 1915, les quatre pays de l'Entente s'étaient procuré les ressources nécessaires au financement de la guerre par quatre moyens différents :

1° Les prêts qu'on leur avait consentis sur les marchés neutres ou qu'ils s'étaient consentis entre eux ;

2° Les prêts intérieurs sous forme d'emprunts à court terme ou à long terme ;

3° Les émissions de billets ;

4° L'augmentation des impôts.

Nous aurons l'occasion de revenir plus longuement sur la question des prêts consentis par les neutres et des prêts consentis par les Alliés entre eux. Contentons-nous de remarquer pour l'instant :

1° Que la part contributive des neutres se réduit à celle des États-Unis (nouvel emprunt franco-anglais de 500 millions de dollars) et que cette somme ne constitue qu'une part relativement infime de l'ensemble des sommes levées pour la guerre ;

2° Que l'Entente doit trouver sur son propre marché presque tous les fonds nécessaires ;

3° Que dans cet appel réciproque des Alliés à leur crédit, c'est la France et surtout l'Angleterre qui financent les deux autres nations : la Russie et l'Italie.

Pour la Russie, les sommes avancées par ses Alliés représentent 28 pour 100 des ressources totales qu'elle se procure.

En ce qui concerne les sommes trouvées sur les marchés intérieurs, il faut insister, dès maintenant, sur le fait que l'Angleterre est le seul des pays de l'Entente où les dépenses restent en apparence couvertes par les deux seuls moyens de l'épargne et de l'impôt; les trois autres nations, au contraire, si elles font appel elles aussi à l'épargne ont, dans une proportion considérable, recours à l'émission de papier-monnaie.

On voit, en effet, dès le début de la guerre, l'Angleterre soucieuse d'assurer, par une augmentation des impôts, le paiement des intérêts des emprunts qu'elle contracte et même

leur amortissement. C'est ainsi que, pour l'année financière 1914-1915, alors que l'intérêt de la dette de guerre exige 3 millions de livres, l'accroissement d'impôts est de 26 millions de livres. Pour l'année financière 1915-1916, l'intérêt de la dette de guerre passe à 52 millions de livres, mais l'État en assure la couverture par un nouvel accroissement de 107 millions de livres d'impôts.

Au rebours de cet effort de fiscalité, on constate en Russie et en France une réduction moyenne de 20 pour 100 par rapport aux recettes d'avant-guerre, et la situation de l'Italie à cet égard ne paraît pas s'annoncer non plus comme bien favorable.

Sans doute, l'occupation par l'ennemi des régions du Nord, qui figuraient pour plus d'un cinquième dans le rendement de ses impôts, créent à la France une situation particulièrement défavorable. Sans doute, les ministres des Finances de France, d'Italie et de Russie ont d'autres excuses, notamment le manque de souplesse et d'élasticité de leur système d'impôts. Chacun d'eux s'empresse de louer, devant son Parlement, les mérites de cette merveilleuse machine à taxer le contribuable qu'est l'income-tax britannique et en propose l'adoption; mais il est bien évident qu'avant le jour où l'impôt sur le revenu pourra fonctionner dans les mêmes conditions d'efficacité et de rendement qu'en Angleterre, il devra s'écouler bien des mois, sinon des années.

En attendant, les trois ministres se contentent de proposer des impôts extraordinaires, analogues à ceux que l'Angleterre vient d'établir, impôts sur les objets de luxe et sur les bénéfices de guerre. Mais, d'autre part, France, Russie et Italie usent largement de l'émission de billets de banque; la comparaison des bilans des trois Banques d'État, entre la fin de juillet 1914 et la fin de décembre 1915, accuse une augmentation des billets en circulation de :

17.900 millions de francs pour la France.
9.000 — — — la Russie.
13.335 — — — l'Italie (1).

(1) Roubles et lires étant calculés en francs au pair du change.

La circulation a ainsi plus que doublé pour la France, plus que triplé pour la Russie.

La proportion entre l'or et les billets en circulation, qui était voisine de 70 pour 100 pour la France au début de la guerre, tombe à 37 pour 100, et cela, malgré l'apport de 1.300 millions d'or par les particuliers.

Pour la Russie, la même proportion passe de 107 pour 100 à 35 pour 100 et même à 30 pour 100, si l'on ne fait pas entrer en ligne de compte l'or placé à l'étranger.

Certes, la proportion de l'or aux billets n'est pas encore tombée à un niveau alarmant, mais les ministres de ces trois pays sont d'accord pour estimer que la limite d'émission est atteinte et qu'il convient de ne pas accroître le chiffre des émissions si l'on veut maintenir la confiance du public dans le billet de banque.

Dans la même période, l'Angleterre s'est abstenue de cet expédient financier, mais en apparence seulement. Le souci de conserver intangible la confiance du monde des affaires internationales dans la Banque d'Angleterre, confiance qui repose sur le maintien du *gold standard*, lui fit renoncer à toute émission de billets faite directement par la Banque d'Angleterre ; mais l'État anglais, par la création des Currency Notes de 1 Livre et de 10 shillings garantis par le Trésor, émit en réalité une nouvelle monnaie fiduciaire. Ces billets avaient été remis par le Trésor aux banques anglaises au moment de la crise monétaire provoquée par la déclaration de guerre, et pour parer à l'absence de petite monnaie de compte. En fait, une fois la crise terminée, il eût été logique de supprimer ces billets. Au contraire, la masse des billets s'enfle progressivement, au point qu'à la fin de décembre 1915, la valeur des Currency Notes en circulation atteignait 88 millions de livres, pour lesquelles l'État avait constitué une couverture d'or de 28 millions de livres, soit une proportion de 31 pour 100 seulement.

Si l'on examine maintenant les emprunts à court ou à long terme contractés par les quatre nations sur leurs

marchés intérieurs, on s'apercevra que l'Angleterre se procure ainsi 96 pour 100 de ses ressources, la France 60 pour 100, la Russie 35 pour 100, l'Italie 45 pour 100.

Mais, pour avoir une idée exacte de la situation, il convient de remarquer que l'Angleterre trouve à emprunter à bien meilleur marché que les trois autres pays, non seulement pour ses emprunts à court terme, mais surtout pour ses emprunts à long terme. Ses charges en sont diminuées d'autant.

Le premier emprunt à 3 1/2 pour 100 de novembre 1914, émis sur le marché britannique, fut placé entre 95 et 93,8, soit un intérêt de 4 pour 100.

Le deuxième emprunt de guerre britannique 4 1/2 pour 100 de juillet 1915 fut émis presque au pair, entre 100 et 98,8. Intérêt : 4,5 pour 100.

Au contraire, le 5 pour 100 lancé en novembre 1915 par le Gouvernement français, était émis entre 87 et 88. Intérêt : 5,7 pour 100.

Ce n'est pas ici le lieu de discuter les causes qui ont fait différer aussi longtemps l'émission du premier emprunt français et en particulier la nécessité de liquider des opérations de bourse que le *moratorium* du 31 juillet 1914 avait suspendues.

Quoi qu'il en soit, qu'il s'agisse d'impôts ou de lancement d'emprunts à long terme, il apparaît que l'ensemble du système financier des Alliés, la Grande-Bretagne exceptée, tel qu'il fonctionnait à l'ouverture des hostilités, ne répondait pas à toutes les nécessités de la guerre.

En effet, le pouvoir d'achat du papier-monnaie émis par les États, cesse au delà des frontières du pays dans lequel il a cours forcé. Si ce pays a des produits ou des capitaux à demander à l'extérieur, le mode de règlement des comptes ne peut être assuré que par l'un des quatre moyens suivants : exportation d'or, exportation de marchandises, exportation de titres internationaux, ouverture de crédits.

Or, on se ferait une idée très inexacte de la situation financière des pays de l'Entente si l'on s'imaginait que leurs seuls engagements à l'extérieur étaient constitués par les

sommes spécifiées plus haut. Elles ne représentaient, en effet, que des crédits d'État. Il restait encore à régler toutes les dettes commerciales contractées entre particuliers des divers pays, dettes commerciales qui atteignaient des valeurs bien plus considérables que les engagements d'État.

Prenons, par exemple, l'Angleterre. En 1913, son commerce extérieur se balançait ainsi :

Importations : 768 3/4 millions de livres.

Exportations et réexportations : 634 3/4 millions de livres, soit un excès d'importations de 134 millions de livres, chiffre qui se réduit à 122 millions si l'on tient compte des mouvements d'or.

En temps de paix, cette balance commerciale, débitrice, se transformait en balance largement créditrice, grâce à ce que l'on est convenu d'appeler les exportations invisibles, exportations qui comprenaient surtout :

	Millions de livres
1° Frets maritimes	100
2° Opérations de banque et de courtage	50
3° Revenus des placements à l'étranger	200
TOTAL	350

La différence, 230 millions de livres, représentait la balance des comptes de l'Angleterre, balance favorable.

Pour l'année 1915, au contraire, les exportations fléchissent de 24 pour 100 en moyenne, mais les importations sont en augmentation de 11 pour 100. Le déficit de la balance commerciale visible passe de 122 millions de livres à 395 millions de livres, et ce chiffre tend vraisemblablement à s'accroître encore à l'avenir. D'après les statistiques, les importations ne comprennent ni la valeur des entrées faites pour le compte du Gouvernement britannique, ni les dépenses effectuées par les troupes britanniques dans les pays étrangers où elles font campagne. Ainsi, le bilan de l'ensemble des engagements

extérieurs de la Grande-Bretagne s'établissait en gros, en septembre 1915, de la façon suivante :

	Millions de livres
Excès normal des importations sur les exportations	120
Excès dû à la guerre	270
TOTAL	390
Marchandises importées par le Gouvernement et dépenses des troupes britanniques à l'étranger	120
TOTAL	510
Prêts aux colonies	200
TOTAL	710
A déduire :	
Revenus à l'étranger, frets, courtages, etc...	350
Balance des comptes débitrice	360

En résumé, au lieu d'une balance d'avant-guerre créditrice de 230 millions de livres, la nation anglaise se trouve en présence d'une balance débitrice de 360 millions de livres qu'il lui faut solder en or ou en titres internationaux. C'est la perturbation la plus profonde que la guerre exerce sur la Grande-Bretagne. Heureusement, elle se trouvait à l'époque amplement fournie en titres internationaux, notamment en titres américains, les plus recherchés sur le marché mondial.

Comme celle de l'Angleterre, la balance visible de la France était avant-guerre débitrice, alors que sa balance réelle était créditrice de quelque 2.500 millions de francs, malgré la lourde taxe qu'elle payait à l'étranger pour ses transports par mer qui atteignait en 1913 quelque 600 millions de francs. Grâce aux revenus qu'elle tirait de ses nombreux et importants placements à l'étranger, ainsi qu'aux sommes considérables laissées chez elle par les touristes étrangers, la France compensait, et au delà, sa balance débitrice visible.

Avec la guerre cette situation se modifie du tout au tout ; la balance débitrice visible s'élève à 5 milliards, et encore n'est-il pas tenu compte dans ce chiffre des importations faites par l'État, comme de l'augmentation de la valeur du prix des denrées (1). De plus, en raison de l'augmentation considérable des frets, ses charges dues aux transports ont également sérieusement augmenté ; bon nombre de ses revenus à l'étranger sont différés, supprimés ou réduits ; enfin, les sommes que laissaient avant la guerre les étrangers sur le sol français ne sont pas compensées par les dépenses effectuées par les troupes anglaises dans la région du Nord.

En définitive, sous réserve des inexactitudes des statistiques, la balance créditrice française de 2.500 millions d'avant-guerre se transforme en balance débitrice de 4 à 5 milliards de francs.

La situation de la Russie et, à un moindre égard, celle de l'Italie sont toutes différentes. La balance commerciale réelle de la Russie était avant-guerre toujours débitrice, et l'équilibre n'était obtenu que par un apport constant de capitaux étrangers. En temps normal, la balance visible était à peu près en équilibre, mais la balance invisible était lourdement grevée par les paiements extérieurs représentant les intérêts des sommes que l'étranger — la France, et l'Angleterre notamment — avaient placées chez elle. Avec la guerre, on constate une chute de 75 pour 100 dans les exportations russes, chute due au blocus de la mer Noire et de la Baltique, et en dépit d'une réduction importante des importations, la balance commerciale visible est en déficit de près de 500 millions de roubles.

En ce qui concerne l'Italie, la balance visible qui était généralement débitrice avant-guerre d'un milliard de lires, tombe à 700 millions de lires pour l'année 1915 ; mais, en revanche, elle perd, comme la France, les revenus qu'elle tirait des touristes étrangers et, de plus, en raison du rappel de nombreux émigrants italiens qui travaillaient en Amérique du Nord

(1) Les statistiques de tonnage n'étaient pas alors publiées.

ou en Amérique du Sud, elle perd tous les revenus que ces derniers lui envoyaient.

Cette transformation survenue en quelque cinq mois de guerre dans la situation respective des pays de l'Entente par rapport aux marchés neutres, se reflète dans la baisse des changes. La nation qui va être évidemment la première à en supporter les effets est la Russie, puis viendra le tour de l'Italie, enfin de la France et de l'Angleterre.

Le change de Saint-Pétersbourg sur Londres, qui était en moyenne de 95 roubles pour 10 livres sterling avant-guerre, monte à 120 roubles au début d'octobre 1914, pour atteindre 140 roubles au début de novembre 1915, soit une dépréciation de 50 pour 100. A la même date, la lire italienne perd sur Londres 20 pour 100, et le franc français 10 pour 100.

La livre sterling commence à se déprécier elle aussi sur les marchés neutres ; à la fin de 1915, cette perte est de :

Sur New-York	4 1/2	pour 100
— Amsterdam	9	—
— Copenhague	4	—
— Stockholm	5	—
— Madrid	1,4	—
— la Suisse	2	—

Ces pertes au change vont majorer d'autant le prix des denrées importées et accentuer encore le déficit de la balance commerciale des pays de l'Entente.

Ainsi les deux grands pays prêteurs du monde, l'Angleterre et la France, dont l'épargne accumulée chaque année allait vivifier l'activité économique internationale, se trouvaient non seulement dans l'impossibilité de remplir leur fonction, mais, bien plus, de prêteurs devenaient lourdement débiteurs. Les prévisions pessimistes émises par les financiers de la Cité au début de la guerre se trouvaient réalisées et plus soudainement qu'ils n'avaient pensé.

Toutefois, les craintes qu'ils avaient exprimées sur les conséquences que pouvait avoir un bouleversement aussi profond dans les rapports économiques internationaux, ne furent pas justifiées par les faits. La crise n'évolua pas en paralysie ; le mérite en revient aux vues éclairées des grands banquiers de New-York, et aussi à la confiance qu'inspiraient l'esprit d'épargne et de travail de la France, la puissance de production de la Grande-Bretagne. Ce furent, en effet, ces mêmes États-Unis qui, d'emprunteurs devenus créanciers, assurèrent à leur tour le financement de leurs transactions commerciales avec l'Entente.

Cette transformation des rapports financiers internationaux est déjà très marquée dès la fin de 1915 pour les États-Unis et certains Dominions de l'Empire britannique, le Canada par exemple.

En ce qui concerne les États-Unis, on mesurera toute l'étendue du changement, en comparant la balance visible de 1914 à celle de 1915. Alors que de novembre 1913 à novembre 1914, l'excédent des exportations sur les importations était de 250 millions de dollars seulement ; de novembre 1914 à novembre 1915, cet excédent passe à 1.700 millions de dollars. Alors que, pour solder le déficit de leur balance des comptes réelle, les États-Unis devaient exporter plus de 175 millions de dollars d'or de novembre 1913 à novembre 1914 ; ils recevaient, au contraire, de novembre 1914 à novembre 1915, la somme fabuleuse de 500 millions de dollars or ; encore faut-il ajouter le rachat de plus de 750 millions de dollars de valeurs intérieures américaines détenues par des porteurs du continent, principalement anglais.

Grâce à cet afflux croissant d'or qu'accompagnaient en outre les commandes, toujours plus nombreuses de l'Entente, tant pour les produits d'alimentation que pour ceux nécessaires à la fabrication du matériel de guerre, la crise économique de l'hiver 1914-1915, provoquée par les rappels des fonds mis avant la guerre par l'Angleterre et la France à la disposition des États-Unis, se transforma dans la période suivante en une prospérité grandissante, en particulier dans

les industries de la fonte et de l'acier qui forment, aux États-Unis, la base même de l'activité économique du pays.

L'industrie de l'acier ne pouvait travailler en décembre 1914 qu'à 25 et 30 pour 100 de sa capacité ; dès janvier 1915, sa production passait à 50 pour 100 et, à la fin de décembre 1915, les commandes enregistrées étaient déjà suffisantes pour assurer la marche des usines à plein rendement jusqu'au milieu de 1916 ; grâce à des conditions monétaires de plus en plus aisées, les émissions de valeurs industrielles et de transports se firent plus nombreuses, et en dépit des gros investissements nécessités par les besoins intérieurs, les États-Unis réussirent à prêter à l'extérieur plus de 850 millions de dollars, dont 250 millions aux neutres et 600 environ aux puissances belligérantes. New-York commençait à se substituer à Londres comme centre financier du monde.

Le Canada lui-même, qui jusqu'ici, comme les autres Dominions, avait eu besoin de faire appel au concours financier de la Cité, trouve dès la fin de 1915, les ressources nécessaires pour prêter à son tour à la mère-patrie 10 millions de livres sterling. Son exemple paraît devoir être bientôt suivi par les autres Dominions qui, dès le milieu de 1915, réussissent à faire face à tous leurs besoins par les seules ressources de leurs marchés intérieurs.

En rendant compte de ce changement qu'il qualifiait de dramatique, le principal journal financier de la Cité, l'*Economist* (11 décembre 1915), ajoutait les remarques suivantes : « Ce revirement dans la situation n'a pu se produire que parce que les emprunts furent contractés, non sous forme d'or, mais bien de produits et de services. Les pays à qui nous avons l'habitude de faire des prêts de marchandises ont encore besoin de ces marchandises pour leur développement intérieur ; mais en raison des hauts prix dûs à la guerre, ils préfèrent ajourner ce développement intérieur et mettre toute leur énergie à nous fournir ce dont nous avons besoin. Nous récoltons ainsi où nous avons semé et les gros profits réalisés actuellement par nos débiteurs leur laissent un solde que quelques-uns commencent déjà à nous prêter. »

Il est vrai de dire que ces prêts consentis par les anciens pays débiteurs ne causent pas une satisfaction sans mélange. Ils sont onéreux, car les pays emprunteurs doivent payer l'argent au prix en vigueur sur les marchés intérieurs et ce loyer de l'argent est toujours plus élevé dans les pays jeunes que dans les pays plus anciens. C'est ainsi que l'emprunt franco-anglais de 500 millions de dollars est contracté au taux de 5,90 pour 100 ; si ce taux n'est guère supérieur à celui pratiqué sur le marché français pour le premier emprunt de 5 pour 100 (5,73), il est en revanche de 1,4 pour 100 plus cher que sur le marché anglais.

Les hauts prix offerts par les pays de l'Entente eurent le double effet d'inciter les pays producteurs à épargner sur leur propre consommation pour en prêter le surplus, et aussi, conséquence fâcheuse, de provoquer un renchérissement général sur tous les marchés.

Pour les États-Unis, l'index des prix de *Bradstreet* accuse, entre novembre 1914 et novembre 1915, une augmentation moyenne d'environ 17 pour 100.

Il en est de même, mais dans une plus large mesure, sur les marchés neutres du continent : Danemark, Suède et Norvège ; pour ce dernier, l'augmentation moyenne des prix des articles de consommation est estimée à 26 pour 100.

En Angleterre, ce renchérissement est encore plus marqué. Depuis août 1914, les *Index numbers* publiés chaque mois sont en progression presque continue. Leur valeur passe de 2.565 en juillet 1914 à 3.500 en novembre 1915, soit une hausse de 36,5 pour 100 ; cette hausse se répartit ainsi suivant la nature des denrées :

Matières alimentaires (céréales et viandes)	579 à 871,	soit 50	pour 100
Autres produits (thé, sucre)	352 à 444	— 26	—
Textiles	616 à 691	— 12	—
Minéraux	464 à 667	— 44	—
Divers (caoutchouc, bois, pétroles)	553 à 826	— 50	—

En ce qui concerne la France, il est difficile de se faire une idée aussi précise du renchérissement, car il n'existe pas encore à cette date d'organisation pratique de statistiques. S'il faut en croire les chiffres donnés par l'Union syndicale des Restaurateurs de Paris et du département de la Seine, la hausse serait de 30 pour 100 sur l'ensemble des denrées d'alimentation ; celle du pain, qui constitue la base d'alimentation de la population française, ne dépassant pas cependant 6 à 10 pour 100 :

Pour la viande, la hausse était de..	25	pour 100
— le beurre.....	30	—
— les œufs.....	80	—
— le sucre.....	60	—
— le vin	30	—
— les salaisons.....	40	—
— le poisson.....	100	—
— le charbon.....	100	—

En Italie, la *Finanza Italiana* donne la hausse suivante, entre octobre 1913 et octobre 1915 :

Pour le pain.....	15,6	pour 100
Pour la viande.....	43,8	—
Pour le lard.....	27,3	—

Quant au charbon, le prix en avait triplé.

Sans noter ici toutes les autres causes qui ont contribué à ce renchérissement général de l'existence, et sur lesquelles nous reviendrons dans un autre chapitre, contentons-nous de préciser dès maintenant que cette hausse du coût moyen de la vie provoqua les murmures des classes laborieuses qui, parallèlement, se firent allouer des augmentations de salaire. C'est en Angleterre, pays industriel par excellence, que le mouvement prit naissance et tout d'abord dans les deux industries placées sous le contrôle de l'État, celles des munitions de guerre et des transports. Mais il ne tarda pas à s'étendre aux autres industries : mines, construction mécanique, etc.

En résumé, l'absence de politique financière de la part des Gouvernements de l'Entente, s'ajoutant aux dépenses formidables de l'État comme des particuliers, eut pour conséquence : sur les marchés neutres extérieurs, une dépréciation de leur change en même temps qu'un appauvrissement de leur capital par l'exportation de numéraire et la vente de titres internationaux ; sur les marchés intérieurs, un renchérissement de la vie avec un accroissement correspondant des salaires.

En ce qui concerne la dépréciation des changes sur les marchés neutres extérieurs, l'on peut noter déjà que le crédit de la Russie est gravement compromis, que celui de l'Italie manifeste des tendances inquiétantes, et que celui de la France décline sérieusement ; tout le poids du crédit extérieur de l'Entente commence à reposer sur l'Angleterre dont le crédit, à son tour, laisse apparaître quelques signes de faiblesse.

Tant pour faire face à cette lourde responsabilité, que pour enrayer la crise économique intérieure qui sévit chez elle, plus gravement peut-être que dans les autres pays de l'Entente, car elle est obligée d'importer la majeure partie de ses produits alimentaires, l'Angleterre doit envisager des réformes radicales dans son économie intérieure.

Dès la déclaration de guerre, c'est chez elle que le débat sur les conditions mêmes du financement de la guerre prend immédiatement de l'ampleur. De tous les pays du monde, c'est peut-être, en effet, en Angleterre que l'on trouve les milieux les plus compétents pour la discussion des grandes questions financières en même temps qu'un public des plus avertis. Cette opinion publique exerce d'ailleurs à tout instant sur le Gouvernement une surveillance extrêmement active, lui adresse ses suggestions et ne lui ménage pas, au besoin, ses critiques. Pour un Anglais, la guerre n'est pas seulement un immense effort national, c'est aussi une entreprise industrielle qui, en dehors des pertes en vies humaines, ne diffère des autres que par la grandeur des chiffres du bilan; elle doit donc être menée au point de vue financier avec le même souci que doit avoir un industriel de faire face à ses dépenses

extraordinaires par la création de ressources correspondantes.

En août 1914, l'*Economist* rappelait au Gouvernement les scandales des guerres napoléoniennes et de la guerre de Crimée, au cours desquelles des fournisseurs heureux et privilégiés réalisèrent d'énormes bénéfices sur la misère publique, et lui suggérait, pour rendre le retour de pareils scandales sinon impossible, du moins difficile, la nomination d'un Comité d'hommes d'affaires reconnus pour leur intégrité, qui exerceraient une sorte de contrôle général sur les contrats et les marchés passés par le Gouvernement. Cette suggestion fut repoussée à l'époque par les Pouvoirs publics, et en Angleterre comme en France l'esprit de lucre de certains fournisseurs, aidé par l'incompétence de l'administration, provoqua des scandales qui eurent leur écho aussi bien à la Chambre des Communes qu'à la Chambre des députés.

L'*Economist* signalait de même les sacrifices d'impôt que le peuple britannique avait consentis dans les grandes guerres antérieures ; pendant les guerres napoléoniennes, l'impôt avait fourni près de 42 pour 100 des dépenses, et dans celle de Crimée, elles avaient été couvertes par l'impôt dans la proportion d'un tiers. L'Angleterre, dans la guerre actuelle, n'était pas, disait-il, à la hauteur des sacrifices qu'imposaient les circonstances, puisqu'en fait, pour l'année budgétaire 1915-1916, les dépenses n'étaient couvertes par les impôts que dans la proportion d'un cinquième à peine.

Il était par conséquent indispensable, en raison de l'énormité des dépenses, d'envisager une transformation radicale de la politique suivie jusqu'à ce jour pour se procurer les ressources indispensables à la poursuite de la guerre.

En fait, de quelles ressources l'État avait-il besoin ? De denrées alimentaires pour nourrir ses troupes, d'équipements pour les vêtir, de matériel : canons et munitions, pour leur permettre de se battre. A l'exception de ce qu'il pourrait trouver sur les marchés neutres — et cette part ne pouvait être que limitée, car l'exportation de l'or et la vente des titres ne pouvaient se poursuivre dans les mêmes conditions qu'en 1915 — force lui était de trouver les produits et les

services qu'il réclamait sur son propre territoire, au moment même où le besoin s'en faisait sentir (aucun expédient financier, si subtil soit-il, faisait remarquer un économiste anglais, n'est susceptible de nous permettre de convertir les maisons, les ponts, les chemins de fer et toute autre forme de la richesse existant en 1914 en munitions de guerre ou en produits nécessaires à la vie quotidienne). L'État, dans ces conditions, était logiquement amené, pour se procurer la part qu'il jugeait indispensable de pain, de viande, comme le nombre nécessaire de canons et de munitions, à contrôler l'ensemble des besoins de la nation en vue de régler la consommation suivant ses propres besoins.

Pour prélever sa part de denrées alimentaires, l'État devait rationner la population ; pour s'assurer des canons et des munitions, il devait rationner et au besoin supprimer la production de telle industrie jugée inutile.

Ce faisant, l'État obtenait par ailleurs un autre avantage non moins considérable : en réduisant la demande de la nation, il réduisait la concurrence qu'elle lui faisait sur les marchés et en devenant seul acheteur de l'excédent de l'offre, il pouvait peser sur les prix, enrayer la hausse générale des produits, par suite celle de ses propres dépenses.

Mais on conçoit qu'avant de passer de la théorie à la pratique, les pouvoirs publics aient longuement hésité devant les difficultés qu'ils trouvaient sur leur route.

Avant d'en venir à cette espèce d'étatisation générale de la production, d'autres voies, susceptibles à première vue de mener plus sûrement au même résultat pratique, se présentaient à eux. Au lieu de rationner la quantité de produits consommés, n'était-il pas préférable de rationner le pouvoir d'achat de la nation en l'imposant de plus en plus lourdement ?

Le procédé, autrement efficace, se heurtait à de sérieuses difficultés, car on ne peut, au cours d'une période où s'effectuent des changements profonds dans la répartition de la richesse, procéder à un accroissement considérable des impôts.

En fait, et d'ailleurs dans une assez faible mesure, l'An-

gleterre fut la seule à user de cette méthode, grâce à un système fiscal mieux assis et beaucoup plus souple que celui des autres nations de l'Entente. Chez ces dernières, l'accroissement immédiat de l'impôt n'aurait pu porter que sur les produits de consommation et, en atteignant ainsi également toutes les classes de la population, il aurait frappé surtout les classes laborieuses. Mais s'il était naturel pour les Gouvernements de France, de Russie et d'Italie de renoncer à une telle mesure, il faut reconnaître aussi combien fut déplorable l'émission de papier-monnaie, car en augmentant le pouvoir d'achat de la nation au lieu de le réduire, les gouvernements allaient exactement à l'encontre du but visé.

A défaut de pouvoir appliquer le contrôle et la taxation, il restait en dernier ressort à agir sur le public par persuasion pour l'inviter à réduire ses dépenses, lui prêcher l'économie et l'épargne et l'engager à mettre cette épargne à la disposition de l'État.

Cette campagne pour l'économie fut surtout activement menée en Angleterre : « Aidez votre pays en économisant et en lui remettant tous les shillings que vous pouvez », telle fut la devise, bien différente du « business as usual » du début de la guerre, qui fut prêchée dès le second semestre de 1915 par les chefs de la politique britannique.

Il faut reconnaître qu'en dépit des discours adressés à toutes les classes de la population, et notamment aux classes laborieuses, et en dépit des arguments qui furent développés devant elles, la campagne fut sans succès en Angleterre, non plus qu'en France. En vain, le chancelier de l'Échiquier, M. Mac Kenna, s'adressant aux chefs des trade unions, leur rappelle que toute augmentation de salaire qui est dépensée ne fait que hausser les prix; que, toute augmentation de salaire provoquant une hausse nouvelle, l'ouvrier ne peut tirer aucun avantage du supplément d'argent qu'on alloue, mais qu'en revanche avec un tel régime l'État court à la ruine.

Devant l'échec de cette campagne pour les économies volontaires, l'État va se trouver amené, quoique à contre-cœur, à intervenir de plus en plus dans le domaine de la

liberté économique. Déjà, à la fin d'octobre 1915, un correspondant de l'*Economist* écrivait, dans cette Revue qui cependant n'est point suspecte d'étatisme : « Le problème qui résulte de la situation économique actuelle doit être attaqué dans beaucoup de directions et, notamment, par le contrôle des importations au moyen de plans de distribution avec prix maxima. »

Le même mouvement vers la création d'un contrôle national se manifeste en France et en Italie ; sa cause originelle réside alors, non pas tant dans la difficulté de se procurer les produits eux-mêmes que dans les hauts prix qu'ils ont atteint et qui épuisent le crédit intérieur et extérieur de l'État.

CHAPITRE III

Premières atteintes à la liberté économique

Au cours des dix-sept premiers mois de la guerre, l'État était intervenu fréquemment dans le domaine économique. Il n'est pas inutile de marquer la progression de cette intervention et d'en indiquer les motifs.

Cette intervention s'est produite sous des formes tellement variées qu'il paraît à première vue difficile de les classer d'une façon méthodique. On peut les répartir néanmoins en deux grandes catégories, selon que l'intervention de l'État a eu pour effet de supprimer officiellement les conditions du marché libre ou selon que cette intervention a maintenu au moins les apparences d'un marché libre, l'État se contentant d'entrer dans ce marché comme un simple particulier pour y vendre ou pour y acheter. Autrement dit, on peut distinguer l'intervention directe et l'intervention indirecte.

En temps de paix, l'intervention directe de l'État, si l'on excepte les quelques établissements militarisés fabriquant ou réparant le matériel de guerre, ainsi que les manufactures de quelques produits monopolisés, se traduit seulement par des mesures douanières et par la perception de droits de sortie ou d'entrée sur les marchandises. Pour l'entretien et le ravitaillement de son armée et de sa marine, et d'une façon générale pour tous ses besoins, l'État en temps de paix se contente de faire appel à l'adjudication ou à la concurrence sur le marché libre.

En principe, cet état de choses subsiste à la déclaration de guerre; mais, du fait de la mobilisation, les besoins de

l'État deviennent instantanément quintuples et sextuples des besoins normaux du temps de paix. De plus, la main-d'œuvre diminue et, par suite, la quantité de produits ou de services disponibles. Enfin, ces besoins de l'État, au lieu d'être répartis plus ou moins uniformément sur l'ensemble du territoire, se concentrent surtout dans la zone des armées, ce qui modifie les courants normaux de distribution : de là, des troubles et parfois même le désarroi dans les conditions d'approvisionnement de la population civile.

Sans doute, pour éviter la hausse rapide des prix due à l'augmentation subite des besoins de l'État, celui-ci est, en France, armé par le législateur : il a le droit de réquisition ; comme la valeur des objets réquisitionnés est généralement fixée à un prix voisin du prix du marché normal, la hausse se trouve enrayée et le prix moyen du marché intérieur se trouve maintenu. Mais cette mesure ne peut empêcher que dans telle ou telle région il y ait un déficit de produits entraînant une hausse locale.

Ainsi, l'intervention indirecte de l'État, si elle s'effectue dans de trop grandes proportions — et c'est ce qui se passe en temps de guerre — conduit, si l'on veut éviter de trop fortes perturbations du marché et la hausse des prix, à une intervention directe et à un contrôle plus complet.

Aussi, dans les divers pays belligérants, l'État n'a pas craint, chaque fois qu'il l'a jugé possible, de s'assurer, dès la déclaration de guerre, la mainmise sur certaines industries, celle des transports par voie ferrée en particulier, en édictant leur réquisition générale. Dans tous ces pays, ces industries sont constituées sous forme de véritables monopoles et sont concentrées entre les mains de quelques grandes Compagnies. En France, en Angleterre, en Russie, la réquisition générale des chemins de fer fut la première mesure d'économie de guerre.

Mais en ce qui concerne les industries de transport par mer, l'État se contenta de réquisitionner les bâtiments qui lui étaient nécessaires. On n'eut donc pas recours ici à des mesures aussi radicales. C'est qu'il y avait des Compagnies

nombreuses, et que les bâtiments de commerce comprennent les types les plus variés en âge, en dimension et en vitesse. C'est aussi que le contrôle des moyens de transport par mer présente des difficultés techniques très grandes par suite des conditions d'exploitation et de la concurrence internationale extrêmement active.

Par ailleurs, nous avons déjà vu que, dès le début de la guerre, l'intervention de l'État s'était exercée également sur le commerce des capitaux, au cours de la crise bancaire qui avait marqué la déclaration de guerre ; cette action gouvernementale, pour être moins directe par la suite, n'en fut pas moins sensible, car, en raison de ses énormes dépenses, l'État devint en fait un très gros dispensateur d'argent. En revanche, il surveillait jalousement son marché pour éviter les exportations de capitaux à l'étranger et pour se réserver ainsi toutes les disponibilités du marché financier intérieur. Mais l'action de l'État sur le commerce des capitaux put s'exercer en raison de la concentration de ce commerce en quelques gros établissements et de l'autorité dont tout État dispose sur la Banque Centrale dont dépendent plus ou moins les autres banques.

Parallèlement à ces mesures d'ordre essentiellement intérieur, l'État en prit d'autres dont les effets se firent sentir non seulement sur le marché intérieur, mais aussi sur le marché extérieur. Ainsi, en vue de faciliter leur ravitaillement, la France et l'Italie supprimèrent les droits de douane à l'importation de certains produits nécessaires à l'alimentation. Par contre, France, Italie, Angleterre et Russie prohibèrent la sortie de certains produits alimentaires ou matières premières : on voulait par là éviter l'appauvrissement du marché intérieur et du même coup nuire à l'approvisionnement de l'ennemi. Enfin, l'interdiction du commerce avec l'ennemi avait été instituée par étapes successives par ces mêmes puissances.

Ces prohibitions de sortie et cette défense de commercer avec l'ennemi furent le point de départ de ce que l'on a appelé par la suite la *guerre économique*, qui, au fur et à mesure

que les opérations militaires se prolongeaient, devait prendre une extension de plus en plus grande et conduire dans chacun des pays de l'Entente à la création d'organes de contrôle, de ministères du Blocus chargés de surveiller l'ensemble de commerce extérieur des puissances alliées avec le reste du monde. Le développement de ces organes de contrôle chargés d'assurer le blocus économique des puissances ennemies, ainsi que l'étude et l'historique des négociations nombreuses auxquelles le fonctionnement de ces organes a donné lieu entre les puissances de l'Entente, sortent du cadre de ce livre et doivent faire l'objet d'un ouvrage à part.

Nous ne retiendrons ici que les répercussions auxquelles ces mesures ont donné lieu sur les marchés intérieurs de l'Entente. Nous noterons en particulier :

1° La création, dans chaque pays de l'Entente, d'un organe de contrôle chargé de la surveillance des sorties et de l'octroi des dérogations pour les pays alliés ou neutres ;

2° Le manque d'uniformité des listes de prohibitions de sortie, chaque pays s'efforçant de nuire à l'ennemi sans cependant porter atteinte à sa propre activité économique ;

3° Le fait que chaque pays et particulièrement le pays qui détient des matières premières ou des moyens de transport est tenté d'user de ce privilège à son profit, au détriment des neutres et quelquefois même de ses Alliés, afin de détourner vers ses commerçants et ses industriels les courants commerciaux d'approvisionnement.

A cet égard, l'Angleterre jouissait d'une position hors de pair grâce à sa flotte marchande. Elle assurait plus de 50 pour 100 de l'ensemble des transports par mer, et ses dépôts de charbon disséminés sur les grandes routes maritimes du globe alimentaient ses bâtiments.

Bien qu'aucun contrôle n'ait existé officiellement sur cette flotte marchande au cours des premiers mois de guerre, l'État intervenait indirectement par ses réquisitions de plus en plus nombreuses, par le refus ou l'octroi de charbon, et ces interventions agissaient sur l'orientation des courants commerciaux. Dès la déclaration de guerre ou peu après, les neutres et en

particulier les États-Unis, purent s'apercevoir combien ils dépendaient étroitement de l'Angleterre et ce que signifiait l'hégémonie maritime anglaise. De cette époque datent les mesures prises par le Gouvernement des États-Unis pour augmenter sa flotte et pour constituer des dépôts de ravitaillement en combustible sur les routes maritimes.

Les puissances de l'Entente ne furent pas d'ailleurs les seules à édicter des prohibitions de sortie. L'Allemagne et l'Autriche-Hongrie en firent autant, avec le même objectif : elles voulaient elles aussi nuire au ravitaillement de leurs adversaires. A la prohibition de sortie des blés édictée en Russie, l'Allemagne et l'Autriche-Hongrie répondirent par la prohibition de sortie des sucres qui touchait directement l'Angleterre.

De ce premier choc dans la guerre économique entre les deux groupes de puissances est né le premier de tous les organes de contrôle d'État sur les produits nécessaires à l'alimentation, et cet organe est né en Angleterre, dans le pays par excellence de la liberté du commerce !

Les circonstances qui ont accompagné la création de la Commission Royale des Sucres méritent d'être relatées : elles montrent l'arme redoutable que constitue le contrôle d'une grande matière première lorsque l'État est libre d'en jouer à son gré. Elles justifient la thèse de la libre circulation des matières premières qui tend à prévaloir de plus en plus internationalement.

La situation de l'État qui possède sur son territoire la matière première est, en effet, toute différente de celle de l'État qui l'achète et la consomme : il suffit au premier, pour atteindre son but et mettre la main sur la matière première, d'un simple décret de prohibition de sortie, facilement appliqué par ses agents de douanes. Si ce décret a pour effet sur le marché intérieur d'avilir les prix, il provoque aussi une saturation du marché. Au contraire, l'État qui n'est qu'acheteur et consommateur et qui est lésé par le décret pris à l'étranger doit simultanément faire face à toutes les obligations d'un acheteur en gros, d'un transporteur, d'un banquier.

Il doit surtout — rôle plus difficile encore — répartir la marchandise entre ses nationaux.

L'Angleterre est grand consommateur de sucre : à elle seule, elle consomme environ 10 pour 100 de la production mondiale (1.826.000 tonnes en 1913), alors que son sol n'en produit pas.

Après le pain, la viande et les pommes de terre, c'est l'article le plus important du budget alimentaire de l'ouvrier anglais. En outre, le sucre est nécessaire à toutes les industries qui fabriquent des confitures, des marmelades, des fruits confits, des biscuits secs, etc. Avant la guerre, ce sucre était, presque en totalité, importé d'Allemagne et d'Autriche-Hongrie ; la prohibition de sortie édictée par ces deux pays privait donc subitement l'Angleterre de sa source d'approvisionnements. Aussi le prix du sucre monta-t-il aussitôt sur le marché anglais. Une action immédiate de l'État devenait indispensable pour éviter non seulement des prix prohibitifs, mais encore la disette de sucre.

Dès le 11 septembre 1914, le Gouvernement anglais nommait une Commission, « Commission Royale des Sucres », qui devait rechercher les conditions d'approvisionnement de l'Angleterre en sucre et assurer sa distribution à des prix aussi bas que les circonstances et les conditions du marché le permettraient. La Commission, après avoir consulté les principaux raffineurs britanniques, conclut avec ces derniers un accord aux termes duquel ils s'effaçaient du marché mondial et s'en remettaient à la Commission du soin d'acheter les sucres bruts. De plus, ils s'engageaient à s'approvisionner en sucre brut aux prix de la Commission et à revendre le sucre raffiné au commerce de gros à un prix déterminé qui leur laissait une juste marge de bénéfices. Cette entente conclue, le Gouvernement anglais s'assura immédiatement de tout le sucre disponible en Amérique, à Cuba, à Java, ainsi que dans les colonies britanniques ; ces achats s'élevèrent à près de 900.000 tonnes, pour une valeur d'environ 18.000.000 de livres.

Cette intervention directe de l'État eut pour effet d'enrayer

immédiatement la spéculation et le prix du sucre s'établit à un niveau intermédiaire entre le prix d'avant guerre et le prix de la récente hausse. Mais, entre temps, le Gouvernement allemand, sur les réclamations de plus en plus pressantes de ses nationaux dont la prohibition de sortie entraînait la ruine, revenait sur sa décision et rapportait son décret ; du même coup, le prix du sucre tomba sur le marché mondial et, par l'intermédiaire des marchés neutres, le sucre allemand reflua vers les marchés britanniques à des prix moindres que ceux du sucre vendu par l'État. Pour éviter de contribuer à soutenir la devise allemande et de donner un exemple fâcheux de commerce avec l'ennemi, mais surtout pour épargner cette concurrence à ses propres produits, le Gouvernement anglais dut compléter ses mesures de contrôle par l'interdiction d'entrée des sucres étrangers ; il devenait ainsi seul importateur de sucre.

Cette nouvelle mesure souleva des protestations de l'industrie des confitures et marmelades qui s'estimait handicapée pour le commerce extérieur, puisqu'elle payait sa matière première plus cher que ses concurrents étrangers. Pour apaiser ces récriminations, le Gouvernement britannique dut consentir à ces industriels une ristourne. Peu à peu cependant, la surexcitation se calma et, dès la fin de 1914, le public anglais était d'avis, comme la Commission Royale, de maintenir ce régime de contrôle. En effet, l'avenir s'annonçait incertain et, en tout cas, le déficit de la prochaine récolte mondiale était estimé à 15 pour 100 (14.952.000 tonnes contre 17.758.000 tonnes), ce qui obligeait à prendre quelques précautions si l'on voulait éviter à nouveau toute hausse spéculative. Grâce à des achats heureux, le prix du sucre se maintint sensiblement constant durant ces dix-sept mois de guerre, en dépit du déficit de production, en dépit aussi d'un droit de consommation que la loi de finances avait presque quintuplé de (1 shilling 10 à 9 shillings 4 par cwt).

Ainsi, c'est en Angleterre que l'on trouve, dès l'origine même de la guerre, l'exemple le plus typique de la mainmise absolue de l'État sur l'approvisionnement d'une denrée

alimentaire indispensable. Pour quelles impérieuses raisons, dira-t-on, l'Angleterre n'a-t-elle pas laissé au commerce privé le soin de satisfaire les besoins du pays ? Il y eut d'abord des raisons de politique intérieure : le ministère libéral voulait éviter de soulever les réclamations populaires et enrayer une hausse fictive. En outre, le commerce privé ne pouvait à l'époque assurer en toute certitude l'approvisionnement du marché britannique : il lui manquait les moyens financiers et les moyens de transport. En raison de la dislocation des changes et de la perturbation qui régnait sur le marché mondial, les exportateurs des pays neutres exigeaient le paiement comptant de leurs marchandises avant même l'embarquement; les banquiers anglais hésitaient à consentir à des commerçants privés les avances considérables que nécessitait l'achat de pareils stocks de sucre. Seul l'État pouvait s'engager dans une opération de cet ordre, et, grâce à la réquisition, s'assurer le nombre de bateaux nécessaires pour effectuer le transport dans des conditions à la fois rapides et avantageuses ; vraisemblablement cette double considération fit accepter l'accord gouvernemental aux importateurs britanniques de sucre brut. Par la suite, les ouvertures de crédits par les Banques devinrent beaucoup plus aisées, mais le problème du transport subsista et même s'aggrava avec le temps.

Enfin un dernier argument pouvait être invoqué pour l'établissement du contrôle, argument qui, dès le milieu de 1915, prit de plus en plus d'importance : la nécessité de réduire le déficit de la balance commerciale. Les quatre cinquièmes des importations de sucre provenaient, en effet, de contrées neutres ou placées sous la souveraineté d'États neutres. Or, sur ces marchés neutres et en particulier à New-York, le sucre était l'objet des manœuvres spéculatives d'un puissant trust qui s'efforçait, en monopolisant le marché des sucres, de dicter ses prix aux acheteurs. Il n'y avait qu'un moyen et il fut efficace de peser sur les cours : c'était de substituer, à la concurrence mutuelle que se faisaient entre eux les importateurs britanniques, l'acheteur unique représenté

en l'espèce par l'État. La France, en janvier 1916, par des accords dont nous parlerons plus longuement dans une autre partie de ce volume, puis l'Italie, s'en remirent pour leurs achats de sucre à la Commission Royale des Sucres, ce qui assura son succès définitif.

En ce qui concerne les autres grands produits alimentaires, tels que les viandes, les graisses végétales, les oléagineux et surtout les céréales panifiables, la politique britannique paraît avoir été, notamment au début, bien moins vigoureuse que pour le sucre ; le Gouvernement n'intervint que peu à peu et seulement sous la pression des circonstances. C'est que le Royaume-Uni dépendait beaucoup moins des marchés neutres pour ces denrées alimentaires que pour le sucre. Avant la guerre, tandis que 4 pour 100 seulement des importations totales de sucre provenaient des colonies britanniques, l'Angleterre recevait de ses colonies 26 pour 100 de ses viandes, 39 pour 100 de ses produits oléagineux, 47 pour 100 de ses céréales panifiables.

De ces trois grands produits alimentaires, ce fut l'industrie des viandes qui subit la première la mainmise de l'État. Cette mainmise devint rapidement complète ; à la fin de 1915, les grandes firmes productrices de la Nouvelle-Zélande comme les grandes firmes importatrices du Royaume-Uni, n'étaient plus que des agents de fabrication ou de vente du Gouvernement britannique.

Dès le début de 1915, et d'accord avec le Gouvernement de l'Australie, le Gouvernement britannique réquisitionnait toutes les usines frigorifiques du Commonwealth pour les besoins de l'armée. Il s'assurait aussi, par la réquisition, le tonnage nécessaire au transport par bateaux frigorifiques.

Cependant, la production australienne était loin de pouvoir satisfaire aussi bien les besoins des troupes alliées que ceux de la population civile. Il était indispensable de demander un complément aux usines de la région de la Plata, dépendant de quatre Compagnies américaines. Ces usines produisaient à elles seules près de 300.000 tonnes de bœuf qui, ajoutées à la production de 100.000 tonnes aux États-Unis,

représentaient en fait la moitié de la production mondiale. Ces mêmes sociétés neutres avaient d'ailleurs de gros intérêts dans les usines australiennes. On était donc en présence d'un monopole neutre de fait, qui, en raison, des circonstances, espérait bien dicter ses prix aux consommateurs. Si la manœuvre échoua, ce fut uniquement parce que les moyens de transport étaient entre les mains de la Grande-Bretagne qui avait alors réquisitionné environ les neuf dixièmes de l'ensemble du tonnage frigorifique. Cette réquisition permit au Gouvernement britannique de négocier utilement avec les producteurs de viande frigorifiée. L'intervention du Gouvernement fut loin d'être nuisible aux approvisionnements de l'Angleterre, puisque les importations qui se montaient en 1914 à 694.427 tonnes, atteignaient en 1915 664.808 tonnes, dont 284.000 en provenance de l'Australie.

La politique du Gouvernement britannique fut encore en cette circonstance l'objet de maintes critiques. On se plaignit surtout de ce que l'intervention de l'État ne permit pas en définitive au consommateur de payer sa viande meilleur marché. Cette critique est justifiée: il n'y eut pas de baisse de prix. Mais toute manœuvre de spéculation fut arrêtée, ce qui prévenait le danger d'une réduction dans les importations.

D'ailleurs la courbe des prix de la viande importée en Angleterre manifeste, à la fin de 1915, une tendance à la baisse. Cette constatation doit retenir l'attention à une époque où tous les autres produits sont en hausse.

Aucun exemple mieux que celui du blé ne montre d'une part l'impuissance du commerce privé, dans une tourmente économique comme celle qu'entraîne une grande guerre, à assurer les approvisionnements du pays d'une façon satisfaisante et à des prix raisonnables ; d'autre part, les dommages graves que l'intervention accidentelle et indirecte du Gouvernement peut causer au commerce.

A cet égard, on peut comparer deux politiques : celle de la liberté avec intervention accidentelle, qui fut celle du Gou-

vernement britannique, et celle de la mainmise complète sur certains produits qui fut celle du Gouvernement français : la conclusion est tout à l'avantage de la seconde.

Le commerce du blé resta pratiquement libre en Angleterre jusqu'à la fin de l'année 1916, c'est-à-dire pour les deux années céréalières 1914-1915 et 1915-1916.

Il était naturel qu'un Gouvernement libéral comme celui de l'Angleterre hésitât alors à se substituer, pour une denrée aussi indispensable et importée en quantités aussi considérables, à une organisation commerciale parfaite et singulièrement complexe. En outre, cette liberté laissée au marché, si elle allait déclencher une hausse progressive des prix, était avantageuse pour les producteurs des colonies britanniques et de la Grande-Bretagne elle-même, et devait inciter les uns et les autres à accroître leur production, ce qui libérerait d'autant la Grande-Bretagne vis-à-vis des grands marchés neutres de l'époque, celui des États-Unis et celui de l'Argentine.

Pour comprendre les événements tels qu'ils vont se dérouler, il faut avoir présents à l'esprit les caractères les plus saillants du commerce mondial des grains, et surtout les époques et les conditions où s'effectuent dans le monde les soudures des diverses récoltes.

L'hémisphère nord lève ses récoltes en août et septembre.

Le Canada et les États-Unis, les deux grands greniers du Nord, commencent à exporter vers l'Europe en octobre et novembre.

L'hémisphère sud (Argentine et Australie) lève ses récoltes à la fin de décembre et commence ses exportations dans le courant de janvier.

Enfin, l'Inde lève ses récoltes en mai et commence ses exportations dès le mois de juin, c'est-à-dire trois mois environ avant la soudure des récoltes européennes.

Que résulte-t-il de cette répartition des dates de maturité des récoltes dans le monde ? Si, comme c'était le cas, le marché russe est pratiquement fermé, c'est le marché nord-américain qui reste en fait maître du marché mon-

dial durant les cinq mois de l'année qui vont de septembre à février ; cette situation privilégiée se prolonge d'autant plus que les récoltes d'Argentine et d'Australie sont plus déficitaires. Si même ces récoltes ne sont pas en déficit, cette hégémonie du marché nord-américain sera d'autant plus forte que se feront plus rares les bateaux nécessaires pour transporter en Europe, et dans le Royaume-Uni en particulier, une même quantité de blé. Il faut en effet compter trois fois plus de bateaux sur l'Australie et deux fois plus de bateaux sur la République Argentine que sur l'Amérique du Nord.

Dans ces conditions, pour peu que la spéculation intervienne, il se produira sur le marché nord-américain une hausse rapide et continue, hausse qui ne cessera qu'à l'époque où les récoltes d'Argentine et d'Australie pourront intervenir à leur tour sur le marché.

La hausse de l'automne, qui fut la caractéristique des années céréalières de toute la guerre et en particulier des années 1914-1915 et 1915-1916, aboutit pour l'une et l'autre à ce que les financiers britanniques appellent un *corner*.

Quelles étaient en effet les perspectives de l'année céréalières 1914-1915 ? Le marché russe est pratiquement fermé. Au printemps de 1915 et grâce à l'expédition des Dardanelles, les pays importateurs peuvent escompter sa réouverture, mais cet espoir se trouvera définitivement déçu au début de l'année céréalière 1915-1916. La récolte australienne est désastreuse; elle est tellement déficitaire que, bien loin de laisser un surplus exportable, il est vraisemblable que l'Australie sera importatrice. En revanche, les récoltes des États-Unis et du Canada battent tous les records. Aussi la comparaison des besoins des pays importateurs et des surplus exportables des pays exportateurs fait ressortir qu'en dépit de la fermeture du marché russe et du déficit de la récolte australienne, les besoins seront largement couverts. Le blé ne manquera donc pas et l'on serait en droit de penser que son prix restera dans des limites raisonnables ; besoins et surplus exportables s'établissent comme suit :

	Besoins (quarters)
Royaume-Uni	26.500.000
France	9.000.000
Italie	6.000.000
Suisse	2.500.000
Belgique	6.500.000
Hollande	2.500.000
Espagne et Portugal	2.000.000
Danemark	750.000
Norvège et Suède	1.500.000
Pays extra-européens	9.000.000
TOTAL	66.250.000

	Surplus exportable (quarters)
États-Unis	40.000.000
Argentine	16.000.000
Chili	1.000.000
Uruguay	500.000
Indes	5.000.000
Canada	11.000.000
Algérie, Tunisie	1.000.000
TOTAL	74.500.000

La comparaison fait donc ressortir un excédent mondial de 8.250.000 de quarters.

En dépit cependant de cette situation favorable au consommateur, le blé ne cesse de monter sur le marché américain. De 98,5 cents le bushel, pour le blé Hardwinter n° 2 à New-York, le prix monte progressivement à 136 cents en décembre, soit une hausse de 38 pour 100. Une circonstance imprévue favorise encore la spéculation : un retard de deux mois environ dans les exportations d'Argentine, dû à une succession de semaines très humides lors des récoltes. Chicago et New-York utilisent cette circonstance et entraînent avec eux le marché canadien.

Grâce aux capitaux mis par les Américains à la disposition des Canadiens, la hausse atteint 64 pour 100 en janvier, 65 pour 100 en février, et 76 pour 100 en avril.

Mais la récolte argentine commence à s'expédier par quantités de plus en plus grandes :

	Quarters
En janvier	1.000.000
— février	1.000.000
— mars et avril	5.000.000

De plus, les récoltes 1915-1916 s'annoncent excellentes en Italie et en Angleterre ; les surfaces ensemencées au Canada et aux États-Unis atteignent des chiffres records et la spéculation se trouve contrainte d'écouler les stocks accaparés. Enfin, le Gouvernement anglais rentre à son tour sur le marché et achète la récolte indienne ; du 1er juin au 31 juillet, l'Inde expédie 2.200.000 quarters. L'effet de ces divers éléments ne se fait pas attendre : à New-York, de 173,5 cents le blé tombe à 113 cents en août.

A cette date, et grâce aux récoltes en vue des pays européens, la soudure paraissait assurée et l'on pouvait prétendre que, dès septembre, le commerce des blés allait entrer dans une période relativement tranquille.

De ce rapide exposé de la campagne céréalière 1914-1915, il ressort que les contrées importatrices furent pendant plusieurs mois sous la domination des spéculateurs américains. Sans doute, dans le prix du blé importé en Europe, il y a lieu de tenir compte de l'élévation du coût du fret : ce dernier, qui ne représente en temps normal que 2,5 à 3 pour 100 de la valeur du produit représentait à ce moment 12 pour 100. Il n'en demeure pas moins que la hausse de 60 pour 100 survenue de juillet à mai était attribuable aux manœuvres du marché américain.

La campagne céréalière 1915-1916 s'annonçait sous de meilleurs auspices.

D'une part, les hauts prix avaient provoqué dans le Royaume-Uni une augmentation des surfaces ensemencées et de la production. D'autre part, aux États-Unis et surtout au

Canada, les récoltes étaient excellentes. Il en était de même en Argentine. Enfin la récolte australienne paraissait devoir être le double d'une récolte normale. Dès le milieu d'août 1915, le surplus exportable total était évalué à 92.500.000 quarters, dont 45.500.000 pour les États-Unis, 18 millions pour le Canada, 13 millions pour l'Argentine, 7 millions pour l'Australie, 8 millions pour les Indes.

L'excédent du surplus exportable sur la période précédente était donc de 24 pour 100. Autre constatation très intéressante, — car elle était de nature à rassurer les puissances de l'Entente vis-à-vis des manœuvres de la spéculation — le surplus exportable des Dominions britanniques : Canada, Australie, Indes, se montait à 33 millions de quarters alors que les besoins du Royaume-Uni, de la France et de l'Italie étaient évalués à 39 millions :

	Quarters
Royaume-Uni	25.500.000
Italie	6.000.000
France	7.500.000

En dépit de ces circonstances très favorables, le marché international restait profondément troublé. D'une part, le succès qu'avait enregistré la spéculation américaine l'année précédente, ne pouvait que l'engager à poursuivre une manœuvre analogue pour la récolte nouvelle. En fait, malgré l'abondance de la récolte et la menace des surplus exportables d'Argentine et d'Australie, la baisse des cours sur le marché de New-York, baisse qui avait été continue jusqu'au mois d'août 1915, cesse brusquement et les prix se maintiennent, pendant août, septembre et octobre, à un niveau correspondant aux six mois de l'année précédente. D'ailleurs, en raison de la perte du change anglais sur le marché américain il y avait en réalité augmentation de prix sur le marché anglais. Il était donc naturel que le commerce britannique d'importations se tînt sur la réserve, d'autant qu'une intervention du Gouvernement sur le marché était possible. Enfin, cause nouvelle de crainte pour le commerce d'exportation, une

nouvelle hausse des frets se manifestait sur le marché anglais dès le mois de septembre.

Dans ces conditions, les transactions se faisaient de plus en plus rares, les stocks baissaient et tout le commerce britannique, de l'importateur en gros au simple boulanger, se contentait de vivre au jour le jour, espérant que la situation s'éclaircirait. Mais à se prolonger, la situation, loin de s'éclaircir, risquait de devenir plus grave.

Dans sa revue des conditions du marché des prix, l'*Economist* du 25 septembre 1915 adjurait le commerce britannique de gros et de détail de tenir ses engagements vis-à-vis de la population britannique. « C'est un devoir patriotique que d'agir, leur disait-il; vous avez supplié le Gouvernement de laisser au commerce privé l'importation des grains et farines, et il est évident que le Gouvernement tiendra sa promesse. Mais il ne vous a fait cette promesse qu'à une condition : c'est que de votre côté vous maintiniez à leur niveau normal les approvisionnements dans ce pays. Tout le monde d'ailleurs, ajoutait-il, doit faire cet effort patriotique, depuis l'importateur acheteur de cargaisons jusqu'au boulanger détaillant, en passant par le minotier et le marchand de farine, et tout le monde doit reprendre le principe des marchés à livrer. Sans méconnaître les possibilités qui peuvent résulter ultérieurement des importations de l'Amérique du Sud ou de l'Argentine, tous doivent néanmoins subordonner actuellement leurs intérêts particuliers à l'intérêt national. »

La rareté du tonnage et la hausse constante des frets constituaient évidemment un obstacle sérieux à la reprise normale des importations, mais l'attente n'en était pas moins un remède plus dangereux que l'action. Si, en effet, tous les importateurs se précipitaient simultanément sur le marché, une nouvelle hausse serait inévitable et contrebalancerait toute baisse qui pourrait se produire à Chicago ou Winnipeg. Mais les conseils, si sages fussent-ils, restaient sans effet : le taux des frets augmentant toujours, les importateurs s'en prenaient aux armateurs et demandaient au Gouvernement d'intervenir.

Celui-ci, en dépit de sa répugnance marquée pour toute nouvelle contrainte vis-à-vis des armateurs, se décidait néanmoins à créer, par un ordre en Conseil du 10 novembre 1915, le *Requisitioning Committee* pour le transport des denrées alimentaires. Aux termes des instructions qui lui furent données, ce Comité devait diriger et au besoin réquisitionner tout bâtiment britannique en vue de faciliter l'importation des denrées d'alimentation.

Au moment où l'on pouvait espérer que cette mesure allait porter ses fruits, le prix du blé reprenait sa marche ascendante sur le marché nord-américain ; la spéculation américaine escomptant une recrudescence de la demande en raison des facilités plus grandes d'affrètement, imposait aux importateurs des prix plus élevés. C'était une nouvelle raison d'abstention des importateurs à qui la perspective de la prochaine entrée en jeu des récoltes sud-américaines et australiennes rendait d'autre part plus de confiance.

A la fin de cette première partie de la campagne, les stocks existant dans le Royaume-Uni (1er janvier 1916), se montaient seulement à 1 million de quarters de céréales panifiables, contre 1.745.000 le 1er janvier 1915 : soit une chute de près de 30 pour 100 d'une année à l'autre.

Cependant la récolte australienne dépassait toutes les récoltes antérieures, aussi bien pour le rendement que pour l'étendue des surfaces ensemencées. Elle se montait, en effet, en chiffres ronds à 180 millions de bushels (environ 4.800.000 tonnes) et laissait un surplus exportable de 140 millions de bushels, soit 3.700.000 tonnes, défalcation faite des 40 millions de bushels nécessaires à la consommation indigène, ainsi qu'aux ensemencements.

Une grave difficulté se présentait toutefois. L'influence de cette énorme récolte australienne ne pouvait se faire sentir sur le marché mondial qu'à une double condition. Il fallait que le prix payé aux producteurs australiens fût suffisamment rémunérateur pour qu'ils fussent enclins à maintenir leur production l'année suivante. Il fallait aussi que le prix du blé australien pût concurrencer avantageusement sur le

marché du Royaume-Uni le prix des autres blés importés et en particulier le prix du blé nord-américain. Le problème consistait non seulement à trouver des bateaux, mais encore à les trouver à des frets raisonnables.

Or, à la fin de 1915, les frets sur l'Australie atteignaient 180 shillings la tonne, soit 60 pour 100 du prix du blé sur le marché anglais. Un tel fret ne laissait sur le prix du blé à Londres aucun bénéfice au producteur australien. Le Gouvernement du Commonwealth s'efforça de tourner cette difficulté : il acheta tous les blés exportables à un prix satisfaisant pour le producteur, soit 4 shillings 3 le bushel. Sur ce prix, une avance de 2 shillings fut accordée au moment de l'achat de la récolte. Cette mesure avait pour but d'éviter l'effondrement des cours sur le marché australien, effondrement qui pouvait résulter du manque de tonnage.

En même temps, et en vue de régulariser les prix des frets, il se fit acheteur d'une flotte marchande de 15 vapeurs au prix de 20 livres sterling la tonne, et il fixa les frets sur le Royaume-Uni à 85 shillings la tonne. Mais les quelque 100.000 tonnes deadweight dont le Gouvernement put ainsi disposer étaient peu de chose pour le transport de la récolte australienne ; c'est à peine si, durant l'année qui suivit, cette flotte put transporter plus de 400.000 tonnes de blé, soit 11 pour 100 seulement du surplus exportable de la récolte.

Heureusement, le Gouvernement britannique combina son action au point de vue du fret avec celle du Gouvernement australien. Cette action fut bien plus efficace, car les frets tombèrent à 110 shillings. Néanmoins, en raison de la rareté du tonnage, les expéditions d'Australie demeurèrent restreintes: au 1er septembre 1916, c'est-à-dire à la fin de l'année céréalière 1915-1916, elles ne dépassaient pas au total 1.200.000 tonnes.

Les exportations d'Argentine furent également réduites par la crise des frets et aussi par la hausse des prix. Les exportations diminuèrent de 7.000.000 de tonnes par rapport à l'année précédente (12 millions de tonnes contre 19 millions).

Malgré cette double réduction des exportations austra-

liennes et des exportations argentines, l'approche de la récolte indienne et les belles perspectives de la nouvelle récolte du marché nord-américain obligèrent les exportateurs de l'Amérique du Nord à faire des concessions sur les prix. Dès le mois de janvier 1916, le blé est en baisse à New-York et cette baisse va persister jusqu au milieu de l'été. De 156 cents le bushel, il passe à 108 au mois de mai. De plus, le « Comité de Réquisition » change de tactique : il dirige sur le marché des frets des blés de l'Amérique du Nord, un nombre de vapeurs supérieur au nombre de bateaux que le marché libre réussissait à y attirer. L'excès de l'offre sur la demande qui en est la conséquence a pour résultat une baisse considérable qui, de 18/3 le quarter à la fin de février, tombe à 12/6.

Grâce à cette série de circonstances et notamment aux mesures prises par le Gouvernement britannique concernant les frets, les arrivages de blé augmentent sur le marché du Royaume-Uni ; momentanément, la question primordiale de la sécurité des approvisionnements et du maintien des stocks à un niveau suffisant devient moins inquiétante ; toutefois la hausse du prix du pain sur les marchés alliés n'en subsiste pas moins et elle provoque des murmures de plus en plus vifs dans la classe populaire.

La baisse des prix du blé à New-York et la baisse du fret ne se traduisent pas en effet, bien loin de là, par une baisse correspondante sur le marché européen du prix de la farine et par suite du prix du pain. La majeure partie du bénéfice de la baisse, au lieu d'aller au consommateur, va au marchand et l'intervention indirecte du Gouvernement sur les frets a simplement pour effet de transférer aux courtiers importateurs de grains le bénéfice qu'aurait réalisé l'armateur.

Il était difficile d'ailleurs qu'il en fût autrement, car le courtier en grains avait passé ses marchés au meunier en tablant sur les frets existant à ce moment-là et sans avoir pu, par conséquent, escompter d'avance les effets de l'intervention gouvernementale ultérieure.

Une telle situation ne pouvait cesser que par une mainmise complète sur le commerce des grains, mainmise qui

devait porter tant sur l'achat et le transport de la matière première que sur sa transformation. D'autre part, de brusques interventions gouvernementales ne pouvaient qu'augmenter le trouble et l'incertitude qui régnaient dans les transactions commerciales, car elles faisaient hésiter les importateurs à passer des marchés à longue échéance. Tout naturellement, ils devaient chercher à s'assurer les bénéfices qui pouvaient résulter d'une nouvelle action gouvernementale sur les frets.

L'heure allait, par conséquent, sonner où l'instabilité du marché se transformerait en une crise permanente. Il suffisait pour cela qu'une récolte franchement déficitaire dans l'Amérique du Nord obligeât le Royaume-Uni à aller s'approvisionner sur les marchés de l'Argentine, de l'Australie et de l'Inde. C'est ce qui se produisit lors de la campagne céréalière 1916-1917 : alors furent créés deux organismes d'État, l'un chargé de contrôler l'alimentation, l'autre les transports maritimes. Ce double contrôle, qu'exigeaient déjà des raisons d'ordre budgétaire et financier, trouvait, d'autre part, sa justification dans la rareté du tonnage : il fallait opérer un choix dans les importations essentielles à la vie du Royaume-Uni et de ses Alliés et établir entre elles un ordre d'urgence.

CHAPITRE IV

La coopération économique interalliée et la conférence de juin 1916

Dans le chapitre précédent, nous avons montré quelles étaient les causes qui obligeaient l'État, aussi bien en France qu'en Angleterre, à intervenir progressivement dans les divers domaines de l'activité économique. C'est l'État qui, pour satisfaire à ses besoins chaque jour plus considérables avait par ses demandes provoqué une hausse générale ; c'était par suite à l'État qu'il appartenait, par un changement de politique économique, d'enrayer ce mouvement en réglementant les prix à toutes les étapes de la production et de la distribution. Mais on s'aperçut vite, en pénétrant dans cette voie, que la réglementation des prix sur un marché appauvri restait sans effet si elle n'était accompagnée d'une réglementation des quantités : c'est là l'origine de cette mainmise de l'État qu'on observe partout à partir de ce moment et qui porte aussi bien sur les transports que sur les matières transportées. Cette mainmise allait s'étendant sans cesse dans chaque pays ; elle n'était cependant pas, pour une même matière, du fait des conditions particulières de chaque marché national, établie au même moment dans tous les États. Le contrôle du sucre, par exemple, qui date pour l'Angleterre de septembre 1914, n'est institué en France qu'à fin 1915. Pour le blé, au contraire, c'est l'inverse : le marché anglais reste libre jusqu'à l'automne 1916, alors que le marché français est contrôlé par l'État dès fin 1915.

Or, tout contrôle interallié est évidemment subordonné à l'existence préalable d'un contrôle national dans chaque pays allié. La coopération interalliée suppose, en effet, une répartition équitable des ressources existantes proportionnellement aux besoins. Pour chaque pays, l'évaluation de ses besoins comme la distribution au prorata des ressources ne peuvent se faire sans un contrôle national. Il ne faut donc point s'étonner que le contrôle interallié du sucre n'ait été mis en vigueur qu'au début de 1916 et que, pour le contrôle interallié du blé, on ait attendu la fin de cette même année.

Dès l'ouverture des hostilités, néanmoins, les Alliés avaient éprouvé le besoin de coordonner leurs efforts. Mais, à cette époque, l'État n'agissait directement qu'en vue des besoins des armées. La coopération interalliée dut donc se borner à satisfaire ces seuls besoins et elle ne put s'occuper de ceux de la population : dans chaque pays, le commerce privé devait continuer à nourrir les civils.

Le 15 août 1914, une entente intervenait entre le Gouvernement anglais et le Gouvernement français au sujet des achats français en Grande-Bretagne et aboutissait à la création de l'organisme qui fut appelé la *Commission Internationale de ravitaillement* (*la C. I. R.*) (1). Cette entente entre la France et la Grande-Bretagne, au moins à ses débuts, était singulièrement restreinte. Elle ne portait que sur les achats que les deux pays auraient à faire pour leurs armées de terre et de mer pendant la durée de la guerre ; encore excluait-on certaines denrées alimentaires de première nécessité, telles que le blé, la farine, la viande, le sucre : le Gouvernement anglais se déclarait dans l'impossibilité, par suite de l'état de son marché national et de l'importance de ses propres besoins, de faciliter l'exportation de ces denrées.

(1) Voir sur ce point, dans la même collection, l'ouvrage de Sir Arthur Salter : *Allied Shipping Control*, p. 134-136. Sir Arthur marque lui aussi le caractère essentiellement britannique de cette commission internationale. Il montre, en outre, que son principal intérêt fut d'abord de permettre des relations *directes* entre techniciens et spécialistes pour ces achats, sans qu'ils eussent, comme en temps de paix, à passer par l'entremise des ambassades et des ministres des Affaires étrangères.

La même réserve était faite pour les chevaux que l'État français aurait l'intention de se procurer en Irlande ou au Canada. Dans l'esprit des signataires de cet arrangement, l'accord devait avoir pour effet d'empêcher que les deux Gouvernements ne se fissent concurrence pour leurs achats sur les marchés extérieurs, leur concurrence ne pouvant manquer de provoquer la hausse des prix.

Mais il était entendu qu'on se bornerait à échanger des renseignements sur les opérations faites ou projetées, et que chaque Gouvernement restait libre de faire, directement et individuellement, par les moyens qui lui conviendraient le mieux, les achats qui lui seraient nécessaires.

A vrai dire, l'intérêt principal de cette Commission internationale de ravitaillement, qui comprendrait des représentants des ministères de la Guerre, de la Marine et des Finances, devint pour le Gouvernement anglais un moyen de surveiller aisément l'emploi des fonds qu'il mettait à la disposition du Gouvernement français pour ses achats en Angleterre. Par son intermédiaire, se réglèrent à partir du milieu de 1915 les comptes de trésor à trésor, et cette particularité lui assura, au cours de toute la guerre, un rôle de plus en plus important, ce qui ne fut pas d'ailleurs sans nuire à l'efficacité d'autres mesures de contrôle interallié adoptées dans la suite par les deux Gouvernements.

Après quelques mois à peine de fonctionnement, l'expérience montra d'ailleurs que cette entente ne pouvait se borner à de simples échanges de renseignements. La concurrence de l'intendance française et du Gouvernement anglais sur les marchés australien et argentin de viandes congelées, obligea bientôt les deux Gouvernements à procéder sur ces marchés à des achats en commun, en vue d'enrayer la hausse des prix, et par suite à fixer la part qui, à l'avenir, reviendrait à chacun d'eux sur l'ensemble des viandes importées. Des accords formels devinrent rapidement indispensables.

Dès janvier 1915, Sir Thomas Robinson, agent général du Queensland, était chargé pour le compte du Gouvernement britannique de tous les achats de viandes congelées destinées aux

troupes, et un tiers des importations en Grande-Bretagne était réservé à la France.

En juillet 1915, un accord fut conclu sur les mêmes principes en ce qui concerne les viandes congelées importées de la Plata.

En septembre 1915, le Gouvernement italien fut admis à son tour au bénéfice des achats en commun.

En mars 1916, un nouvel accord visa la location des navires frigorifiques neutres.

Si le Gouvernement anglais fut le premier à entrer dans la voie des achats en commun et à réglementer la répartition des ressources, ce n'est pas que les achats de l'intendance française fussent susceptibles de gêner l'approvisionnement de ses propres armées; mais ces achats risquaient de provoquer la hausse des prix payés par la population civile de l'Angleterre. Insensiblement, qu'il le voulût ou non, le Gouvernement anglais, en dépit de son désir de laisser au commerce privé le plus de liberté possible, se trouvait ainsi conduit à élargir le cadre de l'entente d'août 1914 tel qu'il avait été d'abord prévu.

La même évolution s'observe en ce qui concerne le commerce des blés, L'intendance française, à la fin de 1915, achetait son blé, de concert avec le Gouvernement italien, par l'intermédiaire d'un organisme appelé le « Joint Committee » et de la maison anglaise Ross Smith; de son côté, le Gouvernement français se procurait le blé nécessaire à la population civile par un organisme d'achats et de transports qui lui était personnel. Pour des raisons de change, l'Angleterre, la France et le Joint Committee se trouvèrent, dès la fin d'août 1915, amenés à acheter leur blé dans les Dominions britanniques (Canada, Australie) ou en Argentine, de préférence à l'Amérique. Cette concurrence ne laissait pas d'inquiéter M. Runciman, alors ministre du Board of trade. Des contacts plus fréquents devinrent nécessaires entre notre ravitaillement civil et le Board of trade. Une conférence eut lieu en particulier le 29 novembre 1915, à laquelle assistait M. Chapsal, envoyé en mission à Londres par M. Clementel. Les deux Gouvernements convinrent de se communiquer leurs intentions pour la campagne céréalière en cours. M. Runci-

man donna l'agrément du Gouvernement anglais aux achats de la France en Australie et au Canada. L'organisation française, établie au Canada presque dès le début de la guerre par un accord du ministère du Commerce avec la « Hudson Bay », recevait l'approbation entière du Gouvernement anglais, et bientôt le gouverneur de cette Société était officiellement chargé d'établir la liaison entre les deux Gouvernements pour leurs opérations sur le marché canadien. Dès cette époque, M. Runciman insistait sur l'intérêt qu'avaient les deux Gouvernements à se tenir mutuellement au courant de leurs projets et de leurs opérations. A la même époque (16 février 1916), des accords furent conclus entre M. Clémentel, ministre du Commerce, et M. MacKenna, chancelier de l'Échiquier, pour l'achat en commun du sucre, accords qui furent maintenus durant tout le cours de la guerre et dont nous parlerons plus loin.

Il était toutefois deux domaines, dont au surplus l'importance ne devait cesser de grandir, au sujet desquels n'avait pas été établie entre les Gouvernements anglais et français la coopération étroite qui était nécessaire : les crédits et les transports maritimes.

Pourtant, dès que l'unité de front politique et militaire eut été réalisée par la déclaration de Londres de septembre 1914, ce fut l'unité de front au point de vue financier qui fut l'objet des premières négociations entre les Gouvernements alliés. La débâcle du rouble, due surtout à la fermeture des Dardanelles, provoquait l'intervention du ministre des Finances de Russie, dès février 1915 (1) ; la chute du franc, au printemps de la même année, celle de la lire après l'entrée en guerre de l'Italie, obligèrent successivement les ministres des Finances de France et d'Italie à se joindre à leur collègue de Russie en vue de rechercher, de concert avec le Gouvernement anglais, un moyen de stabiliser les changes.

---

(1) Voir Michel V. Bernardsky, *La Circulation monétaire en Russie pendant la guerre* (III, v ; Politique monétaire du gouvernement russe pendant la guerre). Monographie de la série russe de l'*Histoire économique et sociale de la guerre mondiale*, publiée par la Dotation Carnegie.

Il n'entre pas dans le cadre de cette étude d'exposer l'ensemble de ces négociations financières, non plus que les divers remèdes proposés alors soit par la Russie, soit par la France ou l'Italie, en vue de maintenir la parité des monnaies.

Dès cette époque, on a envisagé successivement un grand emprunt interallié de 1 milliard de livres sterling; l'émission de titres interalliés ; enfin — projet encore cher aujourd'hui à tous ceux qui recherchent un moyen de stabiliser les changes ou, du moins, d'en tempérer les variations en diminuant les déplacements d'or — la création d'une Chambre internationale de compensation.

Toutes ces propositions furent écartées par le Gouvernement anglais qui, au début, opposa une fin de non recevoir absolue à toute mesure susceptible de créer l'unité financière.

Pour certains milieux financiers britanniques, l'union financière avec la France et la Russie paraissait presque aussi inacceptable qu'une union politique des trois pays. Comment envisager, disait-on, une unité financière alors que les trois systèmes de crédit étaient tout différents et que ces trois systèmes de crédit soutenaient trois monnaies différentes ? Les trois Trésors comme les trois systèmes d'impôts ne différaient pas moins. Or, aux yeux de ces banquiers, l'unité financière exigeait au préalable une politique fiscale uniforme. Ils avaient soin d'ajouter d'ailleurs que le résultat le plus clair de cette unité financière désirée par les Alliés serait d'amoindrir le crédit international de l'Angleterre : dans les circonstances actuelles, les Alliés seraient les premiers à en souffrir.

Il faut reconnaître néanmoins que le Gouvernement anglais ne marchanda jamais son assistance financière à la France : la Banque d'Angleterre escomptait les bons du Trésor français ou ouvrait des crédits (ouvertures qui étaient garanties, il est vrai, par des envois considérables d'or qu'on déposait à la Banque d'Angleterre).

En revanche, le Gouvernement anglais estimait que, pour préserver le crédit commun des Alliés, il était indispensable de procéder en commun aux achats dans tous les pays neutres.

D'autre part (1), le 27 janvier 1916, fut formé le « Shipping Control Committee », composé d'un ministre de la Couronne, Lord Curzon ; de deux armateurs, Sir Thomas Royden et Sir Frederick Lewis et d'un financier, Lord Faringdon. Ce Comité avait pour mission l'étude des problèmes de transports maritimes et la surveillance de leur exécution. Les termes du décret constituant le Comité énuméraient ses attributions, notamment celle d'allouer les vapeurs anglais aux Alliés. Mais le Comité était constitué de membres ayant des occupations et des intérêts divers et n'avait qu'un seul représentant continuellement en service. Le résultat obtenu fut donc très limité et n'apporta aucun allègement réel au travail assuré jusqu'alors par le « Transport Department ».

La coopération anglaise, en ce qui touchait les transports maritimes, ne fut jusqu'à la fin de 1915 qu'une simple assistance aux Alliés, d'ailleurs sous des formes extrêmement variées et plutôt de manière improvisée qu'avec une organisation véritable (2).

D'abord, l'Angleterre mit à la disposition de la France un nombre de navires qui, à la fin de novembre 1916, s'élevait à près de 600, dont 122 affectés à l'armée et à la marine françaises pour le transport de l'avoine et de l'acier au taux même de réquisition fixé par le Gouvernement britannique.

D'autre part, comme une loi édictée dès l'ouverture des hostilités interdisait le transfert des navires et des hypothèques maritimes sans l'approbation du Board of Trade, quinze Sociétés anglaises avaient été formées par des intéressés français pour éluder la loi sans que le Board of Trade y fît objection. Parmi ces Sociétés il convient de citer la « Red Funnel Line », constituée par la *Compagnie générale Transatlantique*, avec 40 navires ; la « Chefton Line », formée par la *Société des Transports Maritimes*, avec 4 navires ; la « Bolivian Enterprise », formée par le Creusot, avec 11 navires ; la « Richmund », par la Compagnie Cyprien Fabre, avec

(1) Voir SALTER, *op. cit.*, p. 64.
(2) Voir SALTER, *op. cit.*, p. 136-138.

5 navires, soit au total une soixantaine de navires. Il convient d'ajouter à ce total toute la flotte anglaise de la Compagnie la « Hudson Bay », qui comprenait 80 navires, dont seulement 30 sous pavillon français.

Par ailleurs, pour les besoins de l'intendance ou d'autres services publics français, le « Transport Department » facilitait à la France des affrètements en *time-charter*, à des taux toutefois plus élevés que les taux de réquisition, grâce aux moyens de pression dont il disposait et à son système de licences, évitant de réquisitionner pour les besoins anglais les navires ainsi affrétés par la France.

Le Gouvernement anglais transportait, en outre, mensuellement en France, par ses propres moyens, 20.000 tonnes de viande congelée, 13.000 tonnes de pétrole. Enfin, 250 navires étaient affectés au transport en France des charbons et des fontes.

Ainsi, vers cette époque, les Anglais assuraient à eux seuls 48 pour 100 des importations françaises. Le reste, 52 pour 100, se répartissait par moitié entre la flotte française et les autres pavillons Alliés.

Mais, à partir d'avril 1916 (1), cette assistance anglaise devint beaucoup plus difficile. Un rapport du Comité de contrôle de la marine marchande anglaise avait éveillé les inquiétudes du Gouvernement britannique ; 1.500 à 1.600 vapeurs se trouvaient alors placés à la disposition des Gouvernements alliés; le tonnage laissé à la disposition de l'Angleterre pour les besoins de son activité économique se trouvait réduit à 7 millions G. T. Or, on considérait qu'il fallait au commerce anglais un minimum de 12.500.000 G. T. Même en tenant compte du tonnage neutre qui participait aux importations britanniques, tonnage évalué à 3.600.000 G. T., il restait à combler un déficit de près de 2 millions G. T. En outre, France et Italie formulaient des demandes supplémentaires, s'élevant à 1.400.000 G. T.

(1) Cf. Salter, *op. cit.*, p. 138-140.

En définitive, le déficit à prévoir était de 3.300.000 G. T., correspondant à une réduction dans les importations anglaises de plus de 15 pour 100. Une pareille compression des importations n'était pas considérée comme possible par le Gouvernement britannique. Il était donc indispensable, disaient les dirigeants du Shipping, de prendre des mesures de précaution et en particulier de faire preuve de moins de générosité à l'égard des Gouvernements alliés : France, Russie et Italie.

Aussi, dès le mois d'avril 1916, M. de Berlhe, agent français des transports maritimes à Londres, était-il informé par le Comité présidé par Lord Curzon, que le tonnage mis au service de la France ne serait plus augmenté. Bientôt, sous la pression des circonstances, le Gouvernement anglais, excipant du fait que l'assistance qu'il prêtait à la France n'était point *garantie*, prétendait lui retirer brusquement un tonnage important pour parer à la crise de ravitaillement dont souffrait l'Angleterre. Grâce aux efforts de M. Vilgrain, représentant du ravitaillement civil, et de M. Jean Monnet, délégué du ministre du Commerce à Londres, ces menaces de retrait ne furent pas suivies d'effet, mais il devenait urgent pour les Gouvernements alliés d'obtenir du Gouvernement anglais une assistance garantie et conforme à leurs propres besoins.

A l'arrivée au pouvoir en France du ministère Briand, cette nécessité d'une coopération économique plus étroite s'imposait de plus en plus au Gouvernement français. Bien des raisons le poussaient alors dans cette voie et l'engageaient à prendre l'initiative d'une Conférence économique de tous les Gouvernements alliés pour y étudier « l'ensemble des questions dont la solution heureuse contribuerait à assurer dans le présent la victoire commune et à en développer dans l'avenir les bienfaits durables » (déclaration ministérielle de M. Briand, 14 juin 1916).

Les événements successifs de tout ordre, tant diplomatiques que militaires, qui avaient marqué ces trente premiers mois de guerre, aussi bien sur le front occidental que sur le front oriental, n'étaient pas sans laisser en France beaucoup d'amertume dans les cœurs. L'Allemagne mettait à profit

ees dispositions pour tenter de semer la division parmi les Alliés en lançant des propositions de paix séparée. Les circonstanees lui étaient alors partieulièrement favorables : elle était, en effet, à l'apogée de son prestige militaire et politique sur le front occidental où elle avait tenu tête à l'offensive franco-anglaise. Sur le front oriental, elle avait repoussé les armées russes bien au delà de la Vistule, conquis la Serbie, et l'armée turque, après ses succès de Mésopotamie, se préparait à envahir l'Égypte. La Bulgarie s'était rangée aux eôtés de l'Allemagne et si la Roumanie témoignait de dispositions plus favorables aux Alliés, le roi de Grèce, avec tout un parti derrière lui, ne eachait point son désir d'une allianee avce l'Empire.

Ce prestige de l'Allemagne s'étendait d'ailleurs au domaine économique. Déjà eireulaient des informations de plus en plus précises sur les pourparlers engagés pour la constitution d'une Fédération économique de tous les États de l'Europe eentrale. Un Congrès tenu à Dresde, vers la fin de novembre 1915, et auquel assistaient des délégués bulgares et tures, s'était préoeeupé de donner des bases eoncrètes au fameux projet de Mittel-Europa, si cher à tous les pangermanistes et auquel un député du Reichstag, Frédéric Naumann, avait eonsaeré un livre retentissant. Il ne s'agissait pour le moment que d'une union douanière : première étape, mais étape essentielle, vers une union politique (1). Au surplus, l'aceord ne fut définitivement établi qu'à la veille de l'armistice et n'entra jamais en vigueur.

Il était par suite indispensable pour les Alliés de prévoir le cas où l'Allemagne déclenehcrait une offensive diplomatique brusquée et de déjouer ses machinations. Il fallait se préparer aux négoeiations éventuelles en s'unissant le plus étroitement possible, et pour eela s'efforeer de eontenir par avanee les divergences d'intérêts éeonomiques, de tenir en respeet

(1) Voir Gratz et Schüller : « *Mittel Europa* », *préparation d'une nouvelle union économique*. Monographie de la série autrichienne de l'*Histoire économique et sociale de la guerre mondiale*, publiée par la Dotation Carnegie.

certaines forces centrifuges, certains intérêts qui, trop étroitement nationaux, seraient sûrement exploités par l'ennemi au détriment de la cause commune.

Mais à ces raisons d'ordre général, qui intéressaient d'ailleurs au premier chef l'avenir des Alliés, s'en ajoutaient d'autres qui, non moins importantes, étaient essentiellement *actuelles :* faute d'une solution prise en commun à leur sujet par les Alliés, l'issue de la lutte risquait d'être gravement compromise. Avant d'aborder le problème des relations économiques d'après-guerre entre Alliés, n'était-il pas naturel de résoudre tout d'abord celui de leurs relations de guerre ? Il était inutile de songer à une alliance économique pour l'après-guerre ou même simplement à une entr'aide et à une collaboration, si cette coopération apparaissait impossible à l'heure même où la bataille faisait rage et où les soldats versaient leur sang pour la cause commune.

Au milieu de l'année 1916, trois questions étaient entre les Gouvernements alliés l'objet de discussions de plus en plus sérieuses : celle du change, celle des transports maritimes, celle des prohibitions d'entrée et des prohibitions de sortie. Ces questions réclamaient de promptes solutions, car le sentiment public commençait à s'exprimer en France sur ces sujets avec une aigreur telle qu'elle pouvait compromettre les bons rapports du pays avec l'Angleterre. D'une façon générale, France, Italie et Russie se plaignaient que l'augmentation constante de leurs charges militaires fût accompagnée pour l'armement et l'industrie britanniques d'une augmentation constante de profits. Pour la France et l'Italie, la question du change et celle des frets étaient d'ailleurs intimement liées à celle du charbon et des prix de revient de leurs industries.

L'Italie, en particulier, s'expliquait difficilement qu'elle perdît 30 pour 100 sur le change, alors que sa situation financière apparaissait comme très saine. Sur 100 lires payées pour ses achats de charbon, 85 étaient à ce moment absorbées par le fret et le change, au lieu de 34 avant la guerre. En France, la hausse des charbons anglais importés était

moins sensible ; cependant les prix atteignaient le double de ceux d'avant-guerre. Les charbons importés de Newcastle dans les ports de la Manche valaient entre 100 francs et 140 francs la tonne en mai 1916. Dans ce dernier prix, le fret absorbait 63 francs. Or, les mêmes prix étaient, en avril 1915, de 60 francs la tonne, dont 38 francs pour le charbon proprement dit et 22 francs pour les frets. Ainsi le prix des charbons sur le carreau des mines anglaises avait doublé et le prix de transport avait triplé.

Toutefois, en ce qui concernait aussi bien les prix que les frets, des considérations internationales expliquaient ces fortes augmentations et atténuaient en conséquence les critiques que l'on pouvait adresser à la Grande-Bretagne.

Mais l'opinion publique, surtout en France, avait bien plus de peine à admettre la politique des Alliés en ce qui concernait l'interdiction du commerce avec l'ennemi et les prohibitions d'entrée et de sortie que chacun d'eux avait édictées. Cette politique, on se le rappelle, poursuivait un double but : nuire le plus possible à la vie économique de l'ennemi, assurer à chaque pays la totalité des ressources nécessaires au maintien de sa vie économique propre.

Les lois et règlements des pays alliés interdisant le commerce avec l'ennemi présentaient la plus grande diversité. Sans doute cette diversité était plus ou moins imputable aux différences de leurs conceptions juridiques, mais elle n'en était pas moins préjudiciable à la cause commune et aux intérêts du commerce français en particulier.

La France, en effet, contrairement à son ancien système, était allée aussi loin que possible dans la voie de l'interdiction du commerce avec l'ennemi. Elle avait entièrement prohibé toutes relations de personnes avec l'ennemi, ainsi que tout commerce de produits ennemis. Par contre, par crainte de représailles, elle n'avait encore liquidé aucun bien appartenant à des sujets ennemis et placé sous séquestre.

L'Angleterre, dont la législation interdisait depuis longtemps le commerce avec l'ennemi, n'avait pas entièrement appliqué ce principe dans les pays neutres où cependant il

devenait plus nécessaire de l'exercer. Ses listes noires étaient incomplètes.

En Italie, l'interdiction ne s'appliquait qu'à l'échange des produits, mais non aux relations de personnes. De plus, à cette date du moins, les dispositions prises par le Gouvernement italien ne visaient que les ressortissants austro-hongrois et non les ressortissants allemands.

Il n'était pas douteux que ce manque de concordance dans les dispositions prises par les Alliés causât les plus graves préjudices à celui d'entre eux qui avait édicté les mesures les plus restrictives.

Ces critiques étaient encore plus fondées, lorsque l'on envisageait la question des prohibitions de sortie édictées dans la plupart des États alliés.

Une seule réglementation uniforme, parce qu'elle était naturellement obligatoire : celle qui visait l'exportation des produits considérés comme contrebande de guerre par la Conférence de La Haye. Mais pour les autres produits, l'accord ne s'était pas établi.

Au début de la guerre, par exemple, la France avait interdit l'exportation des résineux, parce qu'il avait été reconnu que les essences de térébenthine, les résines et les gommes pouvaient servir à la fabrication du camphre synthétique, lequel servait, à son tour, à la fabrication des explosifs.

Or, la prohibition de sortie de ce produit n'avait été établie que longtemps après par l'Angleterre, et dans l'intervalle les fournisseurs anglais de résineux avaient pu en exporter, aux États-Unis notamment, des quantités considérables, au détriment des producteurs français.

Une réglementation uniforme des dérogations aux prohibitions de sortie n'était pas moins désirable, lorsqu'il s'agissait d'un produit intéressant un Allié d'une part et les neutres d'autre part. L'Angleterre, par exemple, qui détenait par sa flotte marchande le commerce mondial du caoutchouc, en effectuait normalement la distribution entre les Alliés et les neutres. Or, les permis d'exportation délivrés par l'Angleterre étaient beaucoup plus larges pour les pays neutres que

pour certains pays alliés ; c'est ainsi que les licences portaient sur une quantité de 120 tonnes par mois pour la Hollande, alors que l'Angleterre entendait les limiter strictement pour la France aux quantités jugées nécessaires aux besoins des industries qui travaillaient pour la guerre. Le Gouvernement anglais excipait du fait que les demandes françaises étaient plusieurs fois supérieures aux possibilités de fabrication de l'industrie française. Il déclarait vouloir enrayer toute spéculation de la part des importateurs français. Naturellement, le Syndicat du caoutchouc protestait et réclamait le maintien du régime de la libre concurrence entre la France et l'Angleterre. On lui reprochait ses envois en Hollande ? Mais répondait-il, ils n'étaient faits qu'à la consignation du trust néerlandais créé par l'initiative anglaise, et qu'après autorisation de la Commission française interministérielle des dérogations aux prohibitions de sortie, enfin contre engagement écrit de non-réexportation de la part des destinataires hollandais sous peine de 3 à 5.000 francs de dommages-intérêts par infraction. En fait, la France n'envoyait que 18,3 tonnes par mois aux Pays-Bas contre 120 tonnes qu'y envoyait l'Angleterre. Les Français rappelaient les envois très importants que l'Angleterre avait faits à la Hollande dans les premiers mois de la guerre et avant l'adhésion de la France au régime du trust. M. Clémentel transmettait, en février 1916, ces doléances à M. Runciman. Ce qu'il ne disait pas, c'est que certains soupçonnaient l'Angleterre de ne pas prendre autant de précautions que la France, de ne pas exiger notamment de certificat de non-réexportation. On voit combien au fond la question était grave : l'industrie française soupçonnait l'Angleterre de vouloir, à la faveur de son hégémonie maritime, lui ravir le débouché des Pays-Bas pour le caoutchouc manufacturé et de laisser vendre à l'ennemi par l'entremise hollandaise des produits fabriqués.

Cette diversité dans les règlements en vigueur, pour les prohibitions d'entrée et de sortie et le commerce avec les neutres, avait provoqué, à maintes reprises, les réclamations légitimes des industriels et commerçants français. Ils prétendaient être

doublement lésés en perdant le bénéfice d'un commerce que les Anglais faisaient à leur place dans les pays neutres, et en risquant de ne plus retrouver leur clientèle dans ces mêmes pays quand la guerre serait terminée.

De plus, les prohibitions d'importation édictées dans chaque État allié afin de restreindre les prodigalités de la population civile, de soulager les transports et de parer ainsi d'une façon générale à la hausse du coût de la vie, n'avaient pas été sans provoquer chez les voisins quelque humeur et faire naître notamment entre la France et l'Angleterre des froissements qu'une politique de coordination plus étroite aurait pu éviter.

Les hommes d'État responsables des Finances et des transports maritimes de l'Angleterre n'avaient plus pour principale préoccupation d'éviter le chômage. A l'époque à laquelle furent introduites les prohibitions d'importation, ils estimaient que, pour faciliter la conduite heureuse des opérations, il importait avant tout d'empêcher, par des mesures administratives appropriées, les sujets britanniques d'acheter des articles de luxe inutiles. En évitant de pareils achats, on rendait disponibles pour les emprunts de guerre les sommes d'argent économisées, on soulageait les transports maritimes et on libérait des ouvriers soit pour les armées, soit pour les industries de guerre. Quand des mesures administratives frappaient les articles de luxe fabriqués en Angleterre, pouvaient-elles favoriser ceux importés d'un pays allié, ce pays fût-il la France, spécialisée dans cette production ?

Nulle question ne pouvait être plus délicate. Comme le Foreign Office l'avait annoncé à l'ambassade de France dès juillet 1915, l'Angleterre voulait au début de 1916 fermer ses frontières à toute une série de produits, et cette prohibition menaçait l'industrie française puisqu'elle portait sur la moitié du total des objets exportés de France en Angleterre en 1915. M. Clémentel écrivait, le 28 février 1916, à M. Runciman en parlant de la France : « Le déficit de la balance commerciale pour l'année 1915 est de 5 milliards 600 millions. Cette situation est lourde de conséquences tant pour le présent que pour l'avenir... » M. Clémentel en rappelait les causes : l'invasion du

Nord et la mobilisation de tous les hommes valides. Il ajoutait que la situation deviendrait redoutable si les exportations françaises diminuaient du fait des mesures qu'on projetait en Angleterre, puisqu'on ne pouvait à aucun prix diminuer les importations, toutes néeessaires à la guerre et à la vie du pays. Bien plus, ces mesures risquaient d'atteindre la résistanee morale française des femmes, des enfants, des vieillards assurant la produetion agrieole et la faible aetivité de l'industrie : « Comment pourrions-nous, disait le ministre du Commeree, faire eomprendre à ees familles qui supportent stoïquement les deuils et les saerifiees, que la grande Amie et Alliée peut rendre leur situation plus pénible eneore en refusant d'aeeueillir nos produits ?... »

M. Clémentel demandait done « d'éearter des prohibitions les produits français », ou à défaut d'aeeorder à la Franee un eontingent spéeial d'importation, d'autant que la Franee n'exportait pas en Angleterre la moitié de ee que l'Angleterre lui expédiait, et que les produits dont on parlait de prohiber l'entrée en Angleterre ne dépassaient pas, en tonnage pour 1915, 214.000 tonnes, tonnage qui était d'ailleurs un fret de retour de la Franee sur l'Angleterre.

Telle était, à la fin de 1915 et au début de 1916, la situation des relations eommereiales entre les divers pays alliés. Dans le domaine éeonomique, eomme dans le domaine politique et militaire, on ne parvenait pas à eoordonner les efforts. Comme on l'a souvent répété, ehaque Allié menait sa guerre à sa façon ; et bien que l'on disposât de réserves presque inépuisables d'hommes, de marchandises et de navires, le résultat final n'en était pas moins un ensemble de diffieultés grandissantes dans tous les domaines de la vie économique.

Les errements de la politique suivie jusqu'alors avaient eu de telles conséquenees pour la eause des Alliés, en partieulier sur le théâtre balkanique, que l'atmosphère à la fin de 1915 était des plus favorables à une discussion d'ensemble des questions éeonomiques.

Le Gouvernement français, sur l'inspiration du ministre du Commeree, déeida dès déeembre 1915 de proposer la réunion

à Paris d'une Conférence exclusivement économique. L'intérêt et l'opportunité de cette Conférence étaient ainsi indiqués dans la lettre de M. Clémentel au président du Conseil : « L'examen des principales questions d'ordre économique qui sollicitent actuellement l'attention générale nous a conduit à envisager comme particulièrement désirable l'établissement entre les pays alliés d'une communauté de vues qui aurait pour but de faire produire à l'Entente, dans l'intérêt de chacun des pays qui en font partie, tous les avantages qu'elle peut procurer, dès maintenant et pour l'avenir, dans le domaine commercial et industriel. Le moyen le plus expédient de réaliser cet accord nous paraît consister en l'organisation d'une Conférence des ministres du Commerce des États alliés ou de leurs délégués. »

La proposition faite par le Gouvernement français fut acceptée et la Conférence fut convoquée pour le 14 juin 1916. En dehors des questions visant la politique économique de guerre, on s'occupa aussi d'organiser des méthodes d'entr'aide et de collaboration pour l'après-guerre : ces méthodes seront plus longuement étudiées dans la partie de ce livre qui traitera de la préparation des négociations relatives au traité de paix.

Nous nous contenterons donc, ici, de noter les mesures ou les décisions d'un intérêt immédiat qui avaient pour but de réaliser une coopération plus étroite des Alliés pendant la guerre même.

Tous les États alliés firent preuve de dispositions très favorables à l'initiative française. Seule l'Angleterre observa quelque réserve. Elle n'accepta de participer à la Conférence qu'après une longue entrevue de M. Clémentel et de M. Runciman, à Chat Hill (Northumberland), les 4 et 5 février 1916. Les deux ministres du Commerce décidèrent que les sujets suivants resteraient hors de discussion :

1° Les relations de la Grande-Bretagne avec ses Dominions et ses colonies ;

2° Le régime fiscal et douanier de l'Angleterre, et les controverses sur le libre-échange et le protectionnisme ;

3° L'état de dépendance du Royaume-Uni vis-à-vis de l'Amérique et d'autres pays, tant pour les produits nécessaires

à son alimentation que pour les matières premières nécessaires à son industrie.

On craignait, en effet, que le réveil des controverses sur pareils sujets n'eût pour effet de diviser l'opinion publique.

Par contre, M. Runciman insista à nouveau avec énergie, sur la nécessité de restreindre les achats à faire chez les neutres pendant la guerre et de leur demander uniquement ce qu'ils étaient les seuls à produire. Il faut, dit-il, dès maintenant comme après la guerre, s'approvisionner avant tout, dans les pays Alliés, où l'on devrait s'efforcer de développer, dans la plus large mesure, la production des fournitures de guerre et de paix pour lesquelles les Alliés étaient jusque-là tributaires des Empires centraux.

Enfin, pour attirer néanmoins aux Alliés la sympathie des neutres, on décida de poser dès maintenant le principe suivant : à défaut d'une paix juste, les Alliés garderont toutes leurs ressources naturelles pour eux-mêmes et pour les neutres ; les Empires centraux, dans cette distribution, ne seront servis qu'après les neutres.

Cependant la préparation de la Conférence allait exiger beaucoup de temps. Il était indispensable pour l'opinion française, à mesure que les sacrifices du pays devenaient de plus en plus douloureux et sanglants, de consacrer par une déclaration publique sinon le fait, du moins le principe de la solidarité économique de tous les Alliés. La Conférence préparatoire réunie à Paris, les 27 et 28 mars 1916, en fournit l'occasion. Parmi les résolutions rendues publiques, trois sur quatre, en effet, sont d'ordre économique. Elles sont ainsi rédigées :

« Les Gouvernements alliés décident de mettre en pratique dans le domaine économique leur solidarité de vues et d'intérêts; ils chargent la Conférence économique, qui se tiendra prochainement à Paris, de leur proposer les mesures propres à réaliser cette solidarité et dans ce but ils décident :

« 1° En vue de renforcer, de coordonner et d'unifier l'action économique à exercer pour empêcher le ravitaillement de l'ennemi, de constituer à Paris un Comité permanent ;

« 2° De poursuivre l'organisation entreprise à Londres d'un Bureau central international des affrètements ;

« 3° De procéder en commun, et dans le plus bref délai, à la recherche des moyens pratiques à employer pour répartir équitablement entre les nations alliées les charges résultant des transports maritimes, et pour enrayer la hausse des frets. »

Ainsi donc, dans le domaine économique, les ministres plaçaient en tête de leurs préoccupations d'une part la question du blocus de l'ennemi, de l'autre celle des frets et des transports maritimes. S'ils laissaient à la Conférence le soin de rechercher les moyens pratiques d'assurer ce blocus et de répartir équitablement entre les nations alliées les charges maritimes, ils envisageaient, dès cette époque, une mesure plus concrète pour enrayer la hausse des frets : la création d'un Bureau central international des affrètements qui dans leur esprit devait faire pendant à la Commission Internationale de Ravitaillement.

La Conférence économique prévue par la déclaration des 27 et 28 mars 1916, se tint à Paris, du 14 au 17 juin 1916. Son programme définitif comportait l'étude de trois séries de mesures :

1° *Mesures à prendre pour le temps de guerre ;*

2° *Mesures transitoires* à appliquer après la cessation des hostilités pour la période de reconstitution et de restauration commerciale, industrielle et maritime des pays alliés ;

3° *Mesures permanentes* d'entr'aide et de collaboration entre les Alliés.

En ce qui concerne les mesures à prendre pour le temps de guerre, dont nous nous occupons particulièrement ici, la Conférence n'étudia que celles qui visaient à rendre le blocus plus étroit. Elle n'aborda aucune des questions importantes : change, transports maritimes, ravitaillement en matières premières des industries des pays alliés, mesures destinées à faciliter les échanges commerciaux, tout en permettant à chaque pays de restreindre ses importations. Si l'unité de vues était aisée à obtenir quand il s'agissait de nuire pendant la guerre à la puissance économique de l'ennemi commun, cet esprit de solidarité était difficile à maintenir lorsqu'on

songeait à régler la part d'activité économique qu'il convenait de laisser à chaque Allié. On pouvait en inférer déjà que les résolutions prises pour l'après-guerre risquaient d'être platoniques.

A vrai dire, la question du change avait été réservée pour une Conférence des ministres des Finances alliés qui devait se réunir ultérieurement. Mais la question des transports maritimes avait été systématiquement écartée, sous le prétexte qu'elle ne concernait pas certains Alliés, tels que le Japon et la Serbie. Elle devait être traitée dans des conversations directes entre l'Angleterre et la France d'une part, entre l'Angleterre et l'Italie d'autre part. De même, c'est par des accords bilatéraux et en dehors de la Conférence plénière que furent réglées les questions relatives aux prohibitions d'entrée ou de sortie des matières premières et des produits manufacturés.

Ce règlement devenait d'autant plus urgent entre la France et l'Angleterre que les proclamations successives du Gouvernement anglais limitaient de plus en plus le nombre des marchandises qu'on pouvait importer dans le Royaume-Uni.

Le 15 février, on prohibait, à partir du 1er mars, l'entrée des matières premières pour papier, des papiers et cartons, des tabacs bruts et manufacturés (sauf ceux des colonies), des bois d'ameublement, des pierres et ardoises. Pour tous ces produits, les seules importations permises à l'avenir se feraient en vertu de licences obtenues du Board of Trade. Une Commission royale devait régler l'importation et la distribution du papier, les importations de papier devant être réduites d'un tiers. L'ambassade de France à Londres déclarait que l'objet réel de ces mesures était de maintenir la valeur de la livre sterling vis-à-vis du dollar et de libérer du tonnage pour les besoins éventuels des Alliés. Et de fait, rien que par la réduction des importations de papier, acceptée de bon gré par tous, notamment par la presse, M. Runciman espérait libérer 700.000 tonnes en 12 mois. Comme le disait M. Runciman dans une lettre personnelle à M. Clémentel du 12 février, « la presse anglaise a une organisation et une influence

telles qu'elle aurait pu, si elle l'avait voulu, créer une agitation formidable et mettre en péril les projets du Gouvernement; mais tous, quelles que fussent leurs opinions politiques, ont reconnu que le premier devoir était de faire tout ce qui était humainement possible pour pourvoir aux besoins essentiels des Alliés en vue de poursuivre la guerre et de vaincre. »

Ces premières prohibitions n'atteignaient pas sensiblement la France. Il n'en fut pas de même des suivantes. Dès le 10 mars, l'Angleterre prohibait l'entrée des fruits secs et conservés, en boîtes ou en bouteilles (à l'exception des raisins de Corinthe et des fruits des colonies). Or, les Anglais achetaient plus de 50 pour 100 de l'exportation française de fruits confits au sucre, et la mesure était prise brusquement à la veille du mois des expéditions. Puis ce fut le tour des instruments de musique et pièces détachées, des soieries et fourrures, des fils de coton, de la parfumerie, du papier à cigarettes, de la porcelaine, faïence et des poteries (sauf les cloisonnés), des phonographes, gramophones et disques, des pianolas, des automobiles, pièces détachées et pneumatiques. Il y avait dans cette liste plusieurs produits pour lesquels le principal fournisseur de l'Angleterre était la France. L'émotion, à Paris notamment, fut des plus vives. Aussi y eut-il par correspondance des négociations actives entre M. Clémentel et M. Runciman. M. Clémentel demanda d'abord, d'ailleurs en vain, de retarder d'un mois la mise en vigueur de l'arrêté. Du moins obtint-il l'entrée libre de plusieurs articles français : soies et soieries, vins et eaux-de-vie de vins, plumes, fleurs artificielles, dentelles, articles de Paris, gants de peau, lingerie, vêtements, chapeaux, eaux minérales. Pour d'autres produits, par exemple les fruits conservés secs en boîtes ou en bouteilles ou confits au sucre, M. Runciman déclara que des licences seraient accordées librement (freely); M. de Fleuriau, chargé d'affaires de l'ambassade à Londres, fit observer au ministre français du Commerce que ces licences valaient mieux qu'un contingentement d'importations. Mais M. Runciman insista pour que la dérogation fût tenue secrète, afin d'éviter que d'autres Alliés, voire des neutres, ne

réclamassent pour eux-mêmes ce régime de faveur, et il souligna que ce mot « freely » était purement officieux. M. de Fleuriau, par suite, recommandait au Gouvernement français d'éviter toute publicité et de prévenir discrètement les intéressés (encore ne fut-il pas possible de garder longtemps le secret).

M. de Fleuriau ne cachait pas qu'il fallait prévoir des retards et des difficultés dans l'obtention des licences. Mais néanmoins ces dérogations seraient favorables à la France.

Sans doute ces prohibitions d'entrée n'étaient édictées que pour trois mois ; vraisemblablement, l'Angleterre ne disposerait pas dans l'avenir de nouveaux moyens de transport ; elle serait donc réduite à renouveler ces mesures jusqu'à la fin de la guerre.

M. Clémentel ne put obtenir l'entrée des automobiles : Londres objecta que l'Italie demanderait la même faveur et que les automobiles étaient trop encombrantes. Quant aux pièces détachées, M. Clémentel obtint qu'elles pussent entrer à condition qu'elles fussent destinées à des réparations d'automobiles se trouvant déjà en Grande-Bretagne ; on voulait éviter qu'avec ces pièces on ne remontât des machines neuves. Il fut entendu que le ministère français du Commerce centraliserait et viserait toutes les demandes de licences pour ces pièces. Les moteurs pouvaient entrer, à condition qu'ils ne fussent pas destinés à des usages privés.

Mais, à coté des prohibitions pures et simples, il fallait tenir compte des droits d'entrée, qui dans certains cas étaient si élevés qu'ils n'étaient pas moins restrictifs : notamment les droits de 33 pour 100, sur les horloges et les pianos, étaient à peu près prohibitifs.

D'ailleurs, comme l'avait prévu l'ambassade de France, le système de licences rencontra des difficultés sans nombre. Notre représentant à Londres recevait quotidiennement des plaintes des importateurs anglais de produits français, dont les affaires étaient entravées par les formalités qu'exigeait le *Department of Import Restrictions*. En dépit des promesses de M. Runciman, les licences n'étaient point accordées *freely*, bien au contraire. Il fallut rappeler à M. Runciman ses engage-

ments, lui demander d'agir auprès du *Department of Import Restrictions*, ainsi que de la *Royal Commission on Paper*.

L'attaché commercial de France, M. Jean Périer, signalait un cas typique à la fin d'avril 1916 : le *Department*, pour délivrer la licence, exigeait le connaissement. En conséquence, tous les ports du sud de l'Angleterre s'encombraient peu à peu de marchandises françaises attendant leur licence. Il fallait absolument, pour éviter ces retards et ces pertes, que la licence pût accompagner la commande faite en France, et revenir de France avec les documents de la marchandise. Après bien des démarches, on obtint enfin des chemins de fer anglais qu'ils ne retinssent plus les marchandises dont les licences n'étaient pas arrivées.

Et cependant l'émotion s'accroissait en France. Un député, l'amiral Bienaimé, se plaignant à M. Clémentel, au nom du commerce parisien, le menaçait d'interpeller. Les mesures prises par les Anglais allaient provoquer le chômage en France.

Il fallait en finir. En mai, M. Clémentel proposait à M. Runciman le système suivant : le ministère français du Commerce centraliserait et contrôlerait toutes les demandes françaises de licences. En effet, les Anglais se plaignaient que ces demandes fussent trois à quatre fois plus nombreuses que le contingent strictement nécessaire à l'industrie française et que beaucoup de ces demandes de licences ne fussent formulées que pour spéculer sur ces documents et les céder au plus offrant.

Par surcroît de précautions, les demandes ne seraient pas adressées directement au ministère du Commerce par les intéressés : elles passeraient par l'entremise des Chambres de Commerce et des Syndicats professionnels qui chaque mois soumettraient à l'agrément du ministre une liste d'exportateurs. Le ministère viserait les carnets de licences, étant entendu que ces licences seraient valables un mois, qu'elles étaient accordées sous la responsabilité de la Chambre de Commerce ou du Syndicat intéressés, qu'elles ne pouvaient s'appliquer qu'à des produits français, et qu'elles ne pourraient faire l'objet d'aucune spéculation.

Le Board of Trade n'accepta pas d'emblée ce système.

Fin mai, M. Achille H. Le Chesne, inspecteur des douanes de Londres, venait en France pour étudier la création d'un bureau qui délivrerait à Paris même les licences. Alors s'engagea toute une série de négociations. On proposa d'abord d'établir le système suivant : l'expéditeur présenterait au bureau des douanes françaises, en trois exemplaires, une déclaration de sortie. L'un de ces exemplaires, visé et timbré par la douane, lui serait rendu ; l'expéditeur l'enverrait au ministère du Commerce, lequel viserait la déclaration et la remettrait au bureau anglais. Enfin celui-ci enverrait une autorisation à l'expéditeur d'une part et au destinataire d'autre part.

Les douanes françaises firent à ce système de sérieuses objections : présenter la déclaration de sortie aux douanes, cela supposait la marchandise déjà rendue au port, d'où un long stationnement, des frais de magasinage, des déperditions de marchandises, des retards. En outre, dans les villes sans bureau de douanes, la seule ressource de l'expéditeur serait de s'adresser au transitaire. Ne valait-il pas mieux supprimer la déclaration de sortie, l'expéditeur s'adressant directement au ministère du Commerce ?

Ce projet fut accepté sous réserve de modifier ultérieurement la méthode s'il le fallait. En juillet 1916, enfin, paraissait un avis au *Journal officiel* annonçant l'ouverture, 10, place Édouard-VII, à Paris, d'un bureau anglais pour les licences d'importation. L'Angleterre avait insisté pour qu'on empêchât tous produits autres que les produits français de bénéficier de ce régime de faveur. Aussi l'expéditeur devait-il, soit directement, soit par sa Chambre de Commerce ou Syndicale, produire une demande de licence, avec une attestation de la Chambre de Commerce ou à défaut de Chambre, du Maire, certifiant que la marchandise était d'origine française. Il pouvait également produire un duplicata de la déclaration de sortie en douane. Demande ou duplicata devait être adressé au ministère du Commerce. Il était nécessaire, en outre, d'indiquer l'appellation des marchandises en langue anglaise. Le ministère du Commerce visait la demande que l'expéditeur pouvait ensuite présenter au bureau anglais. Une seule excep-

tion fut admise, pour les pièces de rechange d'automobiles. Pour ces pièces détachées, l'expéditeur français devait continuer de s'adresser directement au Board of Trade, celui-ci devant s'assurer qu'elles étaient bien destinées à la réparation d'automobiles françaises se trouvant déjà en Grande-Bretagne.

Ces accords furent d'autant plus utiles que les prohibitions d'entrée pendant cette période se faisaient de plus en plus nombreuses en Grande-Bretagne, et frappaient les marchandises les plus diverses. Le 15 mai, paraissait au journal du *Board of Trade* une longue liste : balais, brosses, bulbes, racines de fleurs, plantes, arbres, arbustes, légumes séchés ou conservés en boîtes ou en bouteilles, cornes, sabots, glace, ivoire végétal, litières de mousse, sel, amidon, dextrine, fécule de pommes de terre ou autre. Le 2 juin, nouvelle liste de proscriptions : ouvrages en aluminium, baignoires en métal, bière, balais mécaniques pour tapis, caisses enregistreuses, houblons, tondeuses pour pelouses, ouvrages en cuir (autres que ceintures, courroies, chaussures, gants), allumettes, machines à coudre, poêles et fourneaux, articles de toilette contenant de la glycérine, essoreuses et calandres. Au 6 juillet, la prohibition frappe les autos à usage commercial ou pour médecins, les vacuum cleaners et la levure. Il serait trop long d'énumérer tous les autres articles proscrits en juillet, août, octobre, décembre 1916 : meubles, cotonnades, outils, armes, etc. L'Angleterre s'entourait d'une véritable muraille de Chine. Heureusement pour la continuation des bonnes relations franco-anglaises M. Clémentel avait obtenu de M. Runciman de ménager dans la muraille des portes plus ou moins dérobées par où les industriels français pouvaient continuer de donner satisfaction à leurs clients d'Angleterre.

D'ailleurs il y avait échange de bons procédés. En effet, une loi venait d'être votée par le Parlement français (6 mai 1916), qui autorisait le Gouvernement à prohiber les importations pendant la durée des hostilités ou à augmenter les droits de douane, et ce par simple décret rendu en Conseil des ministres.

Avant de signer ce décret, M. Clémentel jugea nécessaire de rencontrer son collègue anglais, M. Runciman. L'accord se fit rapidement sur le principe : chacun rayerait, de sa liste des interdictions d'importation, les produits considérés comme vitaux pour le commerce de l'autre pays. M. Runciman se borna à demander d'effacer de la liste française de prohibition les biscuits sucrés, les dentelles à la mécanique, le coton, les pelleteries ouvrées ou confectionnées, le gin et le whisky. Pour le surplus, des licences d'importation seraient automatiquement accordées aux exportateurs britanniques pour tous les produits d'origine anglaise prohibés à l'entrée en France. En échange, M. Clémentel obtenait le maintien des dérogations antérieurement accordées, à savoir : l'entrée en Angleterre des soies et soieries (qui, en 1915, représentaient un commerce total à l'exportation de plus de 400 millions de francs), de l'eau-de-vie, des plumes, parures, fleurs artificielles, des articles de Paris, des gants, des vêtements et des eaux minérales.

L'accord était incontestablement avantageux pour l'industrie française, la valeur des articles qu'elle importait en Angleterre étant quatre fois supérieure à celle des articles anglais dont l'entrée était autorisée en France. Pour les autres articles, le principe fut admis d'établir un contingentement sur la base des importations des dernières années d'avant-guerre. Ce contingentement ne fut atteint d'ailleurs ni d'un côté ni de l'autre du détroit, en raison de l'affaiblissement croissant de la production.

Pour faciliter l'application de ce régime, un bureau français fut créé à Londres avec des employés de douane français pour délivrer des licences d'importation, bureau analogue au bureau anglais de Paris et qui devait lui aussi s'assurer de la nationalité anglaise des produits qui feraient l'objet de demandes de licences.

Un accord du même ordre fut signé avec l'Italie à Turin, entre M. Cavassola et M. Clémentel. M. Cavassola, ministre de l'Agriculture et du Commerce d'Italie, ne demanda de régime de faveur que pour deux produits : soies et soieries, fruits et

primeurs. La France obtint l'importation en Italie des mêmes produits qui avaient été supprimés sur la liste des prohibitions anglaises. Pour les autres denrées, la méthode des contingents fut également appliquée.

Avec la Russie les accords présentèrent un autre caractère : leur but était surtout pour la France d'obtenir des matières premières. Grâce à une entente avec l'Angleterre, M. Clémentel, alors chargé des transports maritimes et commerciaux, avait obtenu pour la France le monopole des transports France-Russie par la voie Brest-Arkhangelsk, voie par laquelle étaient acheminées les munitions fabriquées en France et en Italie et destinées aux armées russes.

Le ministre du Commerce informa le représentant de la marine russe en France, que la flotte chargée d'assurer ces transports ne pourrait continuer à faire le ravitaillement militaire de la Russie qu'autant qu'un fret de retour suffisant serait fourni à ses bateaux. A la suite de cette démarche, le Gouvernement russe s'engagea à livrer à la France 2 millions de quintaux de blé, 200.000 hectolitres d'alcool, et 300.000 mètres cubes de bois.

La même flotte de transport assura un service de colis postaux dont le montant atteignit bientôt par mois quelque 45.000 colis de papeterie, vins fins, broderies, soieries, pelleteries.

Enfin, un contingent de tonnage fut laissé libre au retour d'Arkhangelsk pour les fournitures de matières premières, telles que le lin, le chanvre, les peaux nécessaires à l'industrie française.

Des conversations analogues eurent lieu entre l'Angleterre et l'Italie, auxquelles le Gouvernement français fut parfois amené à participer. C'est ainsi que, grâce au concours des chemins de fer français, un service pour l'expédition des primeurs fut créé entre l'Italie et l'Angleterre, service qui utilisait les wagons au retour pour le transport d'Angleterre en France des troupes et du ravitaillement.

En même temps que ces accords qui concernaient le commerce courant entre États alliés, ces États en concluaient

d'autres, très divers de forme et de fond, pour la fourniture et le transport du suere, des laines et du eharbon.

Il a déjà été question plus haut de l'aeeord des sueres, rendu néeessaire en France par la suppression de la majeure partie de la produetion nationale du fait de l'oeeupation par le front de guerre des grands ehamps de betteraves du Nord. Privés de leurs ressourees habituelles, les raffineurs français ne disposaient ni des monnaies étrangères pour aeheter le suere brut sur les marehés internationaux, ni de navires pour le transporter; ils eraignaient de ne plus avoir rien à raffiner, le 1er mai 1916. La situation à eette date serait très grave.

M. Clémentel eut un premier entretien avee M. Mae Kenna, le 1er février 1916, en présenee de M. de Fleuriau, eonseiller de l'ambassade de Franee. Il rappela qu'il poursuivait en Franee un double but : assurer des prix de vente eonvenables pour maintenir la eulture, et en même temps éviter une hausse exeessive. La spéeulation avait porté les prix à 90 franes. Mais un déeret avait été pris pour interdire la eote offieielle, et les prix étaient retombés à 75-77 franes. Il indiqua qu'une « Commission de Contrôle du Prix du Suere », présidée par M. Jonnart, sénateur, avait fixé le prix du sucre à 75 franes pour le suere blane nº 3, ee qui eorrespondait à 50 franes la tonne de betteraves à 48º. Mais il fallait importer 100.000 tonnes de fin (granulés amérieains) et 75.000 tonnes de roux (Cuba brut), quantités reeonnues néeessaires. Grâee aux affrètements heureux eonelus avee l'Hudson Bay, on pouvait en assurer le transport eaf. à 10 franes le quintal en moyenne. Sur ees données, le Gouvernement ne pouvait payer plus de 59 franes fob. le suere amérieain, ni plus de 49 franes le suere eubain (pour lequel le premier raffinage eoûterait 10 franes au quintal). Ces prix seraient payables en franes, eompte tenu de la perte au ehange (la livre sterling valait à l'époque 28 franes). Enfin, M. Clémentel déelara que le Gouvernement français avait déjà reçu des offres à ee prix, mais il estimait qu'à les aeeepter il risquerait de gêner les aehats du Gouvernement britannique qui étaient d'ailleurs beaueoup plus eonsidérables. Le Gouvernement britannique pourrait-il augmenter ses aehats et céder

à la France les quantités qu'elle demandait aux prix qui lui avaient déjà été offerts par ailleurs ?

M. Mac Kenna observa que le Gouvernement britannique pourrait se trouver dans une situation difficile : si les prix montaient encore, la France pourrait lui reprocher d'avoir limité ses achats; si les prix baissaient, la France se plaindrait d'avoir payé son sucre trop cher. Néanmoins, il offrit de fixer le prix de 63 francs le quintal fob. ports des États-Unis, change compris. M. Clémentel répondit que cela entraînerait une perte pour la France de 4 francs par quintal, soit au total 4 millions pour les 100.000 tonnes de granulés américains. Mais M. Mac Kenna offrait le Cuba au prix très bas où il avait pu l'acheter, soit une économie de 6 francs par quintal ou de 3.500.000 pour les 40.000 tonnes dont il pouvait disposer; en échange, il demandait d'avoir licence d'acheter au mieux : la France aurait à supporter la hausse éventuelle ou elle bénéficierait de la baisse. M. Clémentel rappela que les cours étaient fixés en France, et il dut maintenir ses propositions.

Cependant on aboutit finalement à un accord le 5-7 février.

En voici les bases : Pour éviter la hausse, la Commission britannique des Sucres serait l'organisme unique d'achat. Elle livrerait à la France : 100.000 tonnes (de 1.000 kilos) de fin granulé américain, de 99° au moins à l'embarquement, en sacs de toile double de coton pesant 100 livres anglaises, au prix de 59 francs, et 75.000 tonnes (de 1.000 kilos) de roux Cuba, premier turbinage, récolte 1916, de 96° au moins à l'embarquement, en sacs analogues de 336 livres, à 49 francs le quintal.

Au-dessus de 96°, la France paierait une prime de 1/32 de cent américain par livre et par degré. Au-dessous, elle aurait une réduction de 1/16 jusqu'à 94° et de 3/32 au-dessous jusqu'à 93°. Les sucres inférieurs à 93° étaient exclus.

La livraison serait faite fob. d'avril à septembre 1916, à raison de 29.000 tonnes par mois. Les paiements seraient faits à Paris, à la Banque de France, au compte du Payeur général britannique.

La France établirait un prix moyen qui ne serait pas supé-

rieur au prix de vente à la eonsommation. Elle prohiberait l'entrée des sueres (sauf des Antilles et de la Réunion), et aviserait les États-Unis qu'elle n'importait plus que par l'entremise de la Grande-Bretagne. Le ministre du Commeree rendit eet aecord exéeutoire par déeret du 3 mars 1916.

Dès la première campagne, le bénéfiee net fut pour la France de 54 millions de franes sur les prix pratiqués par le commerce libre en pays neutres.

Peu après, l'Italie devait se joindre à l'Angleterre et à la France pour eharger la Commission royale des Sucres des achats dont l'importation était nécessaire à sa population. De son eôté, le Gouvernement anglais devait s'approvisionner en Italie des pommes de terre nécessaires à l'armée anglaise en Franee ; la quantité prévue était de 40.000 tonnes par an, avec livraisons échelonnées de mois en mois.

En ce qui concerne les laines, le Gouvernement français s'engagea à fournir mois par mois ses demandes de contingents d'importation après vérification, par les inspeeteurs du travail, du nombre de broches françaises réellement en aetivité. De plus, pour assurer à l'industrie française les matières premières qui lui étaient indispensables, il fut entendu que le ministre du Commerce français détacherait un représentant au sein de la Commission internationale du Ravitaillement.

C'est à la fin de mai 1916, au eours d'une visite de M. Runeiman en France, que fut réglé avec M. Marcel Sembat, ministre des Travaux publics, l'arrangement coneernant l'approvisionnement de la Franee en charbon anglais. En raison de l'importance que présentait eet aeeord pour l'approvisionnement de l'industrie française, il est bon de préciser les conditions dans lesquelles l'accord fut institué et les principes qui en furent la base.

On a pu voir dans le ehapitre précédent que le *Coal Price Limitation Act* avait eu pour but de fixer un prix maximum des charbons, mais que ce prix maximum n'était applicable qu'aux marehés intérieurs. Pour les Alliés, eomme pour les neutres, les prix restaient libres.

La hausse des prix de transport eombinée avec celle des

prix *fob* avait fait doubler et même tripler les prix des charbons anglais importés en France. De telles différences de prix entre Alliés apparaissaient de plus en plus injustes, et il faut reconnaître que, dès les premiers jours de 1916, le Gouvernement anglais lui-même prit l'initiative de faire accepter par les propriétaires de navires, comme par les propriétaires de mines, des prix plus raisonnables.

L'accord signé le 25 mai 1916 entre M. Runciman et M. Sembat, et qui devait entrer en vigueur le 1er juin de la même année, fixait un prix maximum :

1° Pour les prix *fob* des charbons britanniques à destination de la France ;

2° Pour les frets des ports britanniques aux ports français.

Ce prix maximum fut fixé pour les charbons à 50 pour 100 au-dessous du prix du jour et pour les frets à 20 pour 100 au-dessous des cours du fret existant au 8 mars de la même année.

Cet arrangement était moins un accord écrit passé de Gouvernement à Gouvernement qu'un accord de forme résultant d'une entente entre négociants en charbon et armateurs britanniques. Mais le Gouvernement britannique n'exercerait de pression sur les propriétaires de mines et les armateurs pour limiter les prix des charbons anglais importés en France et du fret qu'à une condition : il fallait que la France s'engageât à taxer les charbons au consommateur en limitant les bénéfices des intermédiaires. « Pas de taxe, pas de charbon », avait-on répondu à M. Sembat dès les premières conversations. En présence de ce dilemme, la Commission des Finances du Sénat français adopta le projet de taxation du ministère des Travaux publics, bien qu'elle fût alors nettement défavorable à une telle mesure et qu'elle préférât, dans ce qu'elle jugeait être l'intérêt de l'approvisionnement du pays, laisser au commerce libre le soin d'importer les charbons.

Le Gouvernement britannique soutenait qu'il ne pouvait imposer un sacrifice aux propriétaires de mines qu'au profit de la collectivité française, représentée par l'État intéressé, à une diminution des prix de revient. A défaut de taxe, les commerçants intermédiaires entre le vendeur anglais et

le consommateur français auraient fait un bénéfice supplémentaire injustifié. Le contrôle eût servi à la fois les intérêts de la France et ceux des Alliés.

Cette même condition posée par le Gouvernement anglais pour les charbons fut renouvelée par la suite pour toutes les matières premières achetées dans le Royaume-Uni à des prix-limite fixés par le Gouvernement britannique.

Il y a lieu de noter aussi, en ce qui concerne la limitation des prix des frets, que cette mesure visait beaucoup plus l'armement neutre que l'armement britannique ; en pratique, un tiers seulement du charbon importé en France était transporté sur des bateaux anglais ; les deux autres tiers étaient transportés sur des bâtiments neutres (norvégiens, suédois, danois, etc.). Pour faire accepter une telle limitation par l'armement neutre, le Gouvernement anglais pensait utiliser comme moyen de pression la livraison à ses bateaux de charbon de soute. Le charbon de soute (bunkercoal) devrait être refusé à tout armateur neutre qui n'accepterait pas de se laisser affréter au-dessous du prix maximum ou à ce prix.

Une autre caractéristique de l'accord fut l'autorisation donnée au Gouvernement français de désigner pour chaque district minier un agent chargé de centraliser tous les achats. Cette mesure à laquelle le Gouvernement britannique était favorable puisqu'elle devait, dans sa pensée, aussi bien que dans celle du Gouvernement français, être un moyen d'enrayer la hausse, provoqua en revanche quelque émotion aussi bien dans le commerce du charbon que dans celui de l'affrètement : on l'interpréta comme devant entraîner tôt ou tard la disparition pure et simple de tous les intermédiaires par la suppression de leurs courtages. Le Gouvernement anglais dut les rassurer et promettre que toute l'organisation commerciale telle qu'elle fonctionnait en temps de paix serait dans tous les cas maintenue. A vrai dire, il était de l'intérêt de l'État français d'utiliser cette organisation à son profit, car son délégué unique eût probablement rencontré de très grandes difficultés à faire les achats de charbon, étant donné le caractère très divisé de la propriété minière en Angleterre et la variété des qualités

de charbon. Toutefois les courtages eux-mêmes furent fixés par un accord.

Cet arrangement eut, sur les importations françaises de charbon, des effets immédiats : de 1.600.000 tonnes en avril, l'importation passa en juin et juillet à 2 millions de tonnes et se maintint à ce chiffre en août.

D'autre part, l'amirauté britannique transportait, pour le compte de la France, près de 260.000 tonnes par mois, dont 125.000 pour les chemins de fer de l'État, 65.000 pour les chemins de fer du Nord et de l'Est, et 70.000 pour la marine française. Ce transport exigeait un tonnage de 120 à 130 bateaux de 2.000 tonnes.

Ce ne fut qu'en novembre 1916 qu'un accord analogue relatif au charbon fut passé entre le Royaume-Uni et l'Italie : le contingent mensuel fourni devait être de 850.000 tonnes environ. La cause de ce retard est que l'Italie ne s'était point encore décidée, au printemps de 1916, à déclarer la guerre à l'Allemagne. Cette abstention n'était pas sans provoquer quelque gêne, dans les relations franco-italiennes en particulier. Mais à la suite des voyages en Italie de M. Clémentel, puis de M. Runciman, une détente très sensible se manifesta. M. Runciman avait promis du charbon au représentant italien, à la condition que l'Italie restreignît de son côté ses achats de charbon américain et exerçât une surveillance plus active sur les sous-marins allemands dans ses eaux. Il était, de plus, entendu que le régime qui s'appliquerait aux ports italiens serait étendu aux ports français de la Méditerranée qui, jusqu'à cette date, avaient été exclus de l'arrangement du 25 mai.

Caractère de la coopération interalliée

En résumé, à l'automne de 1916, la coopération interalliée s'est, dans le domaine du crédit, surtout et avant tout manifestée par ce qu'on peut appeler le *pool* de l'or. Ce *pool* de l'or permet à l'Angleterre — banquier des Alliés effectuant

les paiements de marchandises sur les marchés neutres — de maintenir son change dans des limites satisfaisantes, si l'on songe aux sommes énormes qui doivent être déboursées. La lire, le rouble et le franc profitent indirectement de cette stabilisation relative de la livre sterling. Mais cette assistance en crédit présente elle-même un caractère assez conditionnel ; elle est moins une aide — normale entre Alliés — qu'une opération commerciale, l'Angleterre ouvrant à la France un crédit double de l'or que la France déposerait.

En ce qui concerne les transports et les matières premières, la coopération interalliée aboutit à une assistance, mais à une *assistance non garantie*. Certes, l'Angleterre n'hésite pas à donner son entier concours pour tout ce qui concerne les besoins nécessaires aux armées, mais ce concours, s'arrête généralement là et les États doivent, pour le surplus, pour les besoins de la population civile ou pour le ravitaillement de l'industrie en matières premières, s'adresser au marché libre.

Toutefois une tendance se dégage et une transformation se dessine. Les attributions de la Commission internationale de Ravitaillement — organe de liaison — sont étendues, grâce à la présence d'un représentant du ministère du Commerce. Puis, les principes britanniques peu à peu s'imposent aux autres Gouvernements alliés : centralisation des achats pour les matières à usage alimentaire et industriel, centralisation des achats de fret par la création du bureau international d'affrètement.

Tout l'objectif de la politique française, au cours de l'année 1917, sera de substituer à cette assistance non garantie une assistance formelle, en vertu des principes d'équité et de justice qui appelaient la mise en commun des ressources et leur répartition au prorata des besoins de chaque pays.

LIVRE II

Les accords interalliés

CHAPITRE PREMIER

Les négociations de la fin de 1916 et le Pool des transports

Pour bien comprendre les lenteurs et les difficultés des négociations qui aboutirent en fin de compte au *pool* du tonnage — lequel fut, on peut le dire, le salut — il faut avoir présents à l'esprit quelques faits fondamentaux :

1° La diminution continue du tonnage au long cours à partir de l'automne 1916, diminution causée par la guerre sous-marine à outrance, les expéditions lointaines et l'insuffisance de la construction ;

2° L'augmentation parallèle des importations de certaines denrées indispensables à la guerre — dans tous les pays alliés, le blé, la viande, en France et en Italie, le charbon, — ce pain des industries de guerre ;

3° L'issue de la lutte dépend de l'arrivée en quantité suffisante de blé, de charbon et de ravitaillement américain en matériel.

L'Angleterre reconnaît elle-même cette nécessité et d'ailleurs elle n'a jamais hésité à assumer seule toutes les responsabilités de cet ordre et à prendre toutes les mesures indispensables pour résoudre ce grave problème. Mais elle y pose une condition : elle veut avoir la haute main sur l'ensemble des transports, sur toutes les flottes marchandes alliées. C'est elle qui gère déjà le *pool de l'or*, elle veut également gérer le *pool des transports*. A vrai dire, puisque les bateaux français n'avaient jamais pu suffire à faire face aux besoins de la France, il incombait à l'Angleterre de fournir les bateaux indispensables. L'Angleterre disposait, et de beaucoup, de la majorité des navires. Ne pouvait-elle pas, par suite, équita-

blement revendiquer la majorité dans un Conseil interallié ? Cependant l'Angleterre était disposée à accepter les décisions de la majorité et à se trouver en minorité au même titre que la France. Bien loin, disaient ses dirigeants responsables, de prétendre à la domination, elle abandonne volontairement la prépondérance que lui confère la suprématie de sa flotte.

L'Angleterre n'en avait pas moins obtenu indirectement la haute direction de toute l'économie interalliée. A cet objectif lointain s'est naturellement opposée la diplomatie du Gouvernement français, craignant que cette politique anglaise n'entraînât inévitablement la dépendance économique de la France et peut-être l'asservissement de ses industries pour l'avenir. Le ministre du Commerce prétendait non seulement avoir une part équitable dans le *pool* général, mais aussi gérer cette part lui-même.

Toute l'argumentation de l'Angleterre pour défendre son point de vue se ramenait en définitive à ceci : elle reprochait à la France de tirer mauvais parti du tonnage qui lui était alloué, de porter ainsi préjudice à tous les autres Alliés. On voit dès maintenant l'importance qu'allait prendre dans l'histoire future des négociations la question de l'organisation des transports en France. Cette organisation impliquait un plan général des chargements à l'étranger et des déchargements dans les ports français, et par voie de conséquence, la détermination des ressources et des besoins vitaux de la nation. Elle ne fut réalisée que peu à peu sous la direction du ministre du Commerce, qui centralisa finalement les pouvoirs et responsabilités auparavant disséminés entre plusieurs administrations séparées.

Aussi le *pool* général du tonnage passa-t-il par des étapes successives dont la première date de décembre 1916 : à partir de cette date, la France reçut de l'Angleterre une assistance *garantie* de tonnage, c'est-à-dire que l'Angleterre mettait à la libre disposition de la France une quantité fixe de tonnage, la France s'engageant à pourvoir par ses propres moyens à certains de ses besoins essentiels de transport et à s'entendre avec l'Angleterre pour la meilleure utilisation pratique du tonnage disponible.

Ce premier résultat favorable fut dû à ce que la Grande-Bretagne obtint l'entier concours de la France pour son ravitaillement, question qui, en novembre 1916, préoccupait très vivement l'opinion publique du Royaume-Uni.

La caractéristique de la campagne céréalière 1916-1917 fut une récolte très déficitaire sur les marchés mondiaux les plus proches de l'Europe occidentale, Canada et États-Unis. La récolte canadienne atteignait seulement 160 millions de bushels contre 275 millions l'année précédente, soit une réduction de 42 pour 100; celle des États-Unis, de 900 millions de bushels, était tombée à 736 millions, soit une diminution de près de 30 pour 100. Heureusement il subsistait dans ces deux pays une large réserve provenant des stocks non écoulés de la campagne précédente.

En Argentine et dans l'Inde, les récoltes s'annonçaient sensiblement normales. Seule l'Australie disposait d'un surplus exportable considérable. A l'appel de la mère-patrie, tous les fermiers australiens avaient largement répondu ; aussi les surfaces ensemencées avaient-elles augmenté de plus de moitié et la récolte atteignait presque le double des récoltes ordinaires. Malheureusement, cette quantité considérable de blé restait encore à des milliers de kilomètres du consommateur britannique en dépit des mesures prises simultanément par le Gouvernement du Commonwealth et le Gouvernement britannique. En tenant compte des excédents de la récolte précédente et de la récolte nouvelle en perspective, le transport de tout le surplus australien exportable représentait 1.000 navires de 4.000 tonnes D. W. environ.

Quant aux nations de l'Entente, un nouveau déficit s'était manifesté dans leur production de blé. La récolte française ne s'élevait, par suite des diminutions dans les emblavures et de la réduction des rendements, qu'à 58 millions de quintaux contre 60 millions l'année précédente, et 87 millions de quintaux, chiffre de la récolte normale. La récolte anglaise, pour des raisons analogues, était inférieure de 1 million 900.000 quintaux à celle obtenue l'année précédente.

Au 1er août 1916, les besoins de l'Europe en blé et les ressources existantes s'établissaient comme suit :

Besoins (en plus des ressources provenant des récoltes locales)	Quintaux
Franee	26.000.000
Royaume-Uni	60.760.000
Hollande et Belgique	17.360.000
Italie	17.360.000
Espagne et Portugal	2.170.000
Grèee	5.425.000
Pays scandinaves	6.510.000
Suisse	5.425.000
Total	141.010.000

Ressources exportables (une fois satisfaits les besoins locaux)	Quintaux
États-Unis : blé restant 1915 et surplus exportable 1916	20.250.000
Canada	25.650.000
Argentine : blé restant 1915	20.000.000
Et surplus exportable 1916	25.000.000
Russie (par Arkhangelsk)	2.000.000
Indes	5.000.000
Australie (compte tenu de la rareté du fret)	18.000.000
Algérie	1.200.000
Total	117.100.000

La comparaison des besoins et des ressources faisait donc ressortir un déficit total de 24 millions de quintaux.

Ce résultat ne pouvait manquer de provoquer sur les marchés américain et canadien une forte hausse. En effet, après une baisse continue au cours du printemps et d'une partie de l'été, baisse qui était imposée par la nécessité d'écouler les réserves de la campagne précédente, le marché nord-américain reprit sa position à la hausse dès juillet. Cette hausse s'accéléra au fur et à mesure que se précisaient les dommages que la rouille causait à la récolte. A l'entrée de l'automne, de mauvaises nouvelles arrivèrent d'Argentine où la sécheresse

persistante risquait de faire tomber le rendement. Dès lors, les spéculateurs des marchés à terme de Chicago et de Winnipeg purent s'en donner à leur aise ; au « Baltic Exchange », les courtiers anglais disaient que la récolte nord-américaine avait été achetée déjà plusieurs fois sur le papier. Le fret suivit le mouvement, si bien que le prix du blé importé (Manitoba du Nord, n° 1) passa de 54 shillings au 1er juillet, à 66 au 1er août, 77 en octobre, et 81 au 1er novembre, soit en quatre mois une hausse de 50 pour 100.

Cette hausse vertigineuse renforce les hésitations des commerçants qui, non seulement attendent une action gouvernementale, mais encore étant donné les bruits de paix qui commencent à courir à cette époque, comptent sur les réserves considérables de blé restant en Russie. En revanche, les protestations des populations ouvrières se font plus vives. Le Gouvernement anglais est interpellé aux Communes et pressé par le Parlement d'agir énergiquement. Il se décide enfin à la création d'une *Commission royale des Blés* qui allait faire pendant à celle des sucres, en vue de prendre en mains l'ensemble du commerce d'importation des blés du Royaume-Uni et le ravitaillement de la population civile. D'ailleurs l'activité des sous-marins allemands était telle que l'approvisionnement du Royaume-Uni ne pouvait rester plus longtemps à la merci des hésitations du commerce privé.

A cette date, en effet, les achats de blé par les Alliés étaient effectués de la manière suivante :

1° Le commerce anglais était libre et par suite le plus gros consommateur du monde achetait librement et transportait librement ;

2° Le ministre de la Guerre français et le ravitaillement italien militaire et civil avaient constitué un Comité siégeant à Londres et qui faisait ses achats par l'intermédiaire de la maison Ross Smith (Joint Committee) ;

3° Le ministre français du Commerce (service du ravitaillement civil), achetait pour toute la population civile. Il était représenté à Londres par un personnel à la tête duquel se trouvaient MM. Jean Monnet et Vilgrain, personnel chargé

des achats, des affrètements et de la surveillance des transports.

Le ministre français du Commerce avait refusé de s'associer au Comité Interallié créé à Londres d'accord avec l'intendance militaire parce qu'il estimait que sa propre organisation était supérieure à celle du *Joint Committee.*

Dans quel pays allait-il faire ses achats ?

Le Gouvernement britannique avait d'importants stocks de blé achetés en Australie, mais il restait à trouver le tonnage correspondant; ce fut le début de la première crise des relations économiques franco-anglaises.

Dès les premiers jours de septembre, M. de Berlhe était convoqué par le Comité présidé par Lord Curzon, qui s'occupait spécialement de la question des frets. La conversation porta sur la congestion des ports français et sur le gaspillage du tonnage qui en était, disait-on, la conséquence. L'Angleterre était la première à en souffrir dans les circonstances critiques qui s'annonçaient à l'entrée de cette campagne d'hiver. Les renseignements parvenus au Comité Curzon, par l'intermédiaire des consuls anglais, montraient que 185 navires étaient en attente dans les ports français à cette date. Le Comité fit connaître que si cette situation ne s'améliorait pas dans un très court délai, il serait obligé de retirer un certain nombre des navires anglais mis à la disposition de la France. Quinze jours après, le « Licensing Committee » commençait à refuser à la France des licences pour des bateaux de charbon et, comme tous les ports français se trouvaient encombrés, c'est par douzaines que les bateaux furent retirés à la France.

Vers la même époque, l'évasion des bateaux neutres qui importaient le charbon anglais en France, allait rendre encore plus aiguë la crise des approvisionnements français en charbon. Dès la fin août, la situation commençait en effet à s'aggraver sérieusement en raison de la guerre sous-marine. Elle était d'ailleurs moins le fait des pertes matérielles causées par la guerre sous-marine elle-même que des difficultés d'exploitation qui en résultaient. Ainsi, à l'annonce d'un sous-marin dans la Manche, les bateaux charbonniers restaient immobilisés dans les ports anglais et ne reprenaient le large qu'une fois le

danger disparu. De plus, l'apparition dans la Manche des sous-marins allemands avait fait monter brusquement et considérablement le taux des assurances maritimes et jeté le désarroi sur le marché des frets. Jusqu'alors le Comité international d'affrètement, qui avait mission de répartir entre les Alliés le tonnage neutre disponible afin d'éviter la concurrence entre Alliés, avait réussi à empêcher les taux du fret d'atteindre des valeurs excessives; mais en raison de la concurrence plus active des maisons de commerce des pays alliés et aussi des divers services publics, le contrôle du marché commençait à lui échapper. Le taux de la charte au temps entre France et Angleterre, en vertu de l'accord du 1er juin 1916, avait été fixé à 40 shillings par tonne et par mois, et il était interdit aux maisons anglaises d'affréter des navires neutres à un taux supérieur. Or, des maisons françaises affrétaient à des taux variant entre 44 et 45 shillings. Dans de nombreux cas les prix payés avaient atteint des cours plus élevés encore, jusqu'à 50 shillings. Devant cette situation, M. Runciman, dès le 27 octobre1916, écrivait à M. Clémentel que, tout en reconnaissant que ces maisons françaises avaient été amenées à agir ainsi faute de pouvoir se procurer immédiatement du tonnage au prix taxé, il devait signaler que cette concurrence entre Anglais et Français ne profitait qu'aux neutres et qu'elle constituait un véritable danger pour la cause des Alliés. Il estimait, en conséquence, indispensable d'élargir le champ d'opérations du Comité international d'affrètement, de ne plus le limiter aux seuls affrètements destinés aux Gouvernements et d'y assujettir les Sociétés privées et le commerce libre. Pour le fret comme pour le blé, le Gouvernement britannique était ainsi amené à reconnaître l'impossibilité de laisser au commerce libre le soin de satisfaire aux besoins de la population civile.

M. Runciman admettait d'ailleurs qu'ainsi le problème se compliquait considérablement. Toutefois, « je ne pense pas, disait-il, qu'il soit insoluble si nous arrivons à décider qu'aucun vapeur neutre ne devra être pris *en charte au temps* ou *au voyage* par une maison de commerce ou par des services publics alliés, sans le consentement d'un Bureau central qui

se chargerait de trouver ce tonnage et d'en fixer le prix. Le contrôle devrait être absolu de façon à pouvoir opposer aux neutres une volonté inébranlable. »

Mais en attendant les décisions définitives que nécessite la solution de toutes ces questions, le retrait des bâtiments anglais, de même que le retrait de tonnage neutre, font que les bateaux se raréfient de jour en jour dans la Manche. Les importations françaises de charbon tombent de 2.018.000 tonnes en août, à 1.840.000 tonnes en septembre et en octobre, et à 1.420.000 en novembre : donc en diminution sur les prévisions de près de 30 pour 100. En particulier, les expéditions de charbon à gaz par Newcastle se trouvent sérieusement entravées. La Société du Gaz de Paris ne reçoit que 80.000 tonnes sur le contingent trimestriel de 365.000 tonnes qu'elle attendait. Dans ses stocks de réserve, elle n'a plus de charbon que pour dix jours. Il en est de même pour l'Union Gazière qui ne reçoit que 24.000 tonnes de son contingent fixé à 115.000. Les retraits de bateaux n'affectent, non seulement les importations de charbon, mais aussi d'autres importations de première urgence, indispensables aux besoins des armées : aciers d'Amérique, blés pour l'intendance. C'est ainsi que le Comité des Licences anglais avait refusé des licences pour 12 cargos affrétés par la Compagnie Générale Transatlantique et destinés à assurer les transports d'acier. L'arsenal de Toulon, chargé d'exécuter des commandes importantes pour le ministère de la Guerre, manquait des quantités d'acier nécessaires. De plus, l'amirauté retirait à l'intendance française 38 navires sur 46 dont elle disposait pour ses transports de blé.

Cette diminution progressive des importations de charbon à l'entrée de l'hiver, alors que les stocks étaient arrivés à un épuisement presque complet, risquait d'amener une réduction parallèle dans les productions de guerre. Fait plus grave encore, elle allait considérablement gêner le ravitaillement en charbon domestique pour le chauffage, l'éclairage et la cuisson des aliments. Le Gouvernement français était bientôt contraint d'ordonner des restrictions extrêmement sévères qui devaient provoquer dans toute l'opinion une vive émotion.

La Presse s'agitait des deux côtés du détroit; Anglais et Français se rejetaient réciproquement la responsabilité des difficultés de ravitaillement dont ils souffraient. L'impression dominante dans le public anglais était que les entraves au ravitaillement en blé de l'Angleterre étaient dues en grande partie à la mauvaise utilisation des navires en France. Chaque jour des articles paraissaient à Londres dans les principaux journaux, exposant la situation des ports français, donnant le nombre exact des navires en attente et expliquant que, tandis que ces navires restaient immobilisés, l'Angleterre n'avait plus les moyens de se ravitailler. Puisque les bateaux apportaient plus de marchandises que les ports français insuffisamment outillés ne pouvaient en recevoir, ce serait, sans nuire à la France, servir la cause commune des Alliés que de diriger les bateaux immobilisés sur les ports où ils pourraient être rapidement déchargés.

Comme la presse française se plaignait à son tour de la pénurie de charbon, la presse anglaise lui prouvait que lorsque cette crise était réelle, à Bordeaux par exemple, elle n'était pas due à une diminution des arrivages, car des navires chargés de 10.000 tonnes attendaient depuis de longs jours sur rade. La presse française arguait, en revanche, que l'encombrement des ports était dû uniquement à l'utilisation par l'armée anglaise d'un nombre considérable de wagons français ; que l'administration des ports avait déjà réalisé, pour l'évacuation des marchandises, des prodiges d'habileté ; que le poids des marchandises débarquées était passé de 32 millions de tonnes en 1913 à 40 millions en 1915 et à 51 millions en 1916.

En dépit de tous les efforts, et en attendant les expéditions de wagons commandés au Canada, cette augmentation du tonnage importé, de l'ordre de 60 pour 100, posait un problème qui ne pouvait recevoir de solution immédiate. Étant donné, par ailleurs, l'importance du matériel roulant réservé aux besoins des armées françaises, les pertes de wagons et de locomotives (plusieurs dizaines de milliers) subies au moment de l'invasion du Nord, il incombait à l'Angleterre de fournir elle-

même les wagons nécessaires au transport de son matériel de guerre et au ravitaillement de ses armées, soit 20.000 environ.

Ce qui compliquait encore la situation, c'est que personne en France n'était qualifié pour envisager le problème du tonnage dans son ensemble. Il n'existait aucune organisation centrale qui pût exercer sur l'utilisation du tonnage un contrôle général. Dès le début de la guerre, chaque service avait réclamé des bateaux pour satisfaire à ses besoins particuliers, sans se préoccuper d'assurer la liaison avec les organismes voisins en vue d'une bonne utilisation de la flotte marchande. Chacun agissait à Londres d'une façon également indépendante pour se procurer auprès des autorités anglaises le tonnage supplémentaire qu'il estimait indispensable. L'un réclamait des bateaux pour l'acier, un autre pour le charbon, d'autres pour les céréales. La seule direction de l'intendance française par exemple disposait de trois représentants chargés des affrètements : l'un, M. Nunzi, à la section dite des affrètements généraux, chargé des transports au long cours, du riz, des céréales d'Algérie, de l'orge, des haricots, des lentilles; un second, M. Level, à la section du ravitaillement, en liaison avec le Joint Committee et la maison Ross Smith, pour les blés de l'intendance ; un troisième, enfin, M. Thion de Lachaume, délégué de la France à la Commission Internationale du Ravitaillement, était chargé de tous les transports particuliers France-Angleterre. Les demandes non centralisées de ces trois délégués — dont la tâche était d'ailleurs peu facile — donnaient aux Anglais l'impression d'un manque de coordination, impression qui ne devait guère contribuer à faire aboutir heureusement les négociations imminentes.

M. Clémentel fut envoyé à Londres en vue de rechercher les bases d'un accord avec le Gouvernement anglais. L'atmosphère était peu favorable, car divers ministres anglais avaient attiré déjà, à plusieurs reprises, l'attention du Gouvernement français sur la gravité de la situation de l'Angleterre; ils n'avaient reçu ni proposition ni réponse.

Le succès des négociations, qui durèrent du 27 novembre au 3 décembre 1916, fut dû à une double circonstance :

M. Clémentel, ayant du Gouvernement français le mandat le plus large, put traiter du problème des transports dans son ensemble ; les relations personnelles et amicales de M. Clémentel et du président du Board of Trade purent atténuer le fâcheux effet de certaines critiques, dirigées en France contre M. Runciman et les Anglais en général.

Dès le lundi 27 novembre, une longue explication eut lieu entre M. Clémentel et M. Runciman, au cours de laquelle furent exposés les deux points de vue en présence. M. Clémentel insista surtout sur la gravité de la crise du charbon en France et demanda sur ce point une aide immédiate. M. Runciman fit observer en réponse que la question du blé était à son avis plus essentielle encore et appelait des décisions rapides. Ensuite on pourrait envisager utilement les autres questions.

Après un examen approfondi des chiffres des récoltes et des besoins et de longs pourparlers entre les experts britanniques et les experts français, on aboutit aux constatations suivantes : les besoins de blé des Alliés étaient considérables ; or, la récolte était déficitaire dans l'Amérique du Nord, et il fallait aller chercher en Australie et en Argentine les grains que les États-Unis et le Canada ne pouvaient fournir. Il en résultait que pour amener la même quantité de blé en Europe que l'année précédente, il fallait trois fois plus de bateaux.

Les deux arguments fondamentaux présentés par le Gouvernement anglais étaient les suivants :

1° Pour pouvoir amener en Europe les quantités de blé que les Alliés demandent, il faut que l'Angleterre trouve des bateaux ;

2° Les ports français sont encombrés : près de 200 navires stationnent en attente de déchargement, alors qu'ils pourraient effectuer des voyages et apporter des marchandises aux autres Alliés. La France a plus de navires que le débit de ses ports ne lui permet d'en utiliser. C'est sur son lot que l'on doit en toute justice prendre une partie des bateaux supplémentaires nécessaires au ravitaillement des Alliés.

D'autre part, la situation du marché nord-américain et celle du marché argentin appelaient une action urgente.

Pour éviter, en effet, d'envoyer ses navires vers les ports lointains de l'Australie, chacun des pays se hâtait d'acheter en Amérique du Nord, en concurrence avec ses Alliés et pour le plus grand bénéfice des spéculateurs américains. Cette situation présentait des dangers d'autant plus graves pour le ravitaillement des Alliés qu'elle provoquait aux États-Unis une émotion très vive et un mouvement très sérieux en faveur de la prohibition des exportations de blé. De plus, elle entretenait entre les Alliés des dissentiments préjudiciables à leur entente générale. C'était, à vrai dire, sur le marché américain, une véritable *foire d'empoigne* avec toutes ses conséquences.

Aussi M. Runciman estimait-il que le Joint Committee qui, jusqu'ici, s'était occupé des achats des Alliés, ne répondait plus aux nécessités de l'heure. Il était indispensable, si l'on voulait résister aux exigences des vendeurs et tirer le meilleur parti des ressources financières de l'Entente, qu'une action commune des Alliés fût engagée sans retard et avec la plus grande énergie, et que le ravitaillement en blé se fît en étroite et complète coopération. Si l'on se ralliait à sa proposition, ajoutait-il, l'Angleterre était prête à partager équitablement le blé avec ses Alliés et à prendre les dispositions nécessaires pour obtenir des différents Dominions des grains à des conditions raisonnables.

Sans doute, en ce qui concernait la France, grâce aux mesures prévoyantes prises par les services du ministère du Commerce à Londres et aux achats à livrer effectués dès le mois de juin 1916, l'approvisionnement de la population civile était presque assuré jusqu'en août 1918 à des conditions exceptionnellement avantageuses. Mais il n'en était pas moins vrai que les besoins des armées n'étaient pas alors complètement couverts par des achats et que, par ailleurs, il était indispensable d'assurer le transport en France des quantités déjà acquises. Or, une partie des stocks achetés étaient à recevoir au Canada, aux Indes et en Australie, pays d'Empire britannique. Il était donc du plus haut intérêt, pour les divers services français de ravitaillement, d'accepter l'offre équitable

du Gouvernement britannique qui proposait de mettre en commun avec la France ses ressources de grains et ses ressources de transports.

Le ministre du Commerce français n'hésita pas à donner son acquiescement.

La ratification du président du Conseil, au nom du Conseil des ministres français, fut reçue le 26 novembre 1916. Le Comité dénommé « Wheat Executive » fut formé le 27 et entra en fonctions le jour même. L'accord auquel l'Italie participait fut signé par M. Runciman, président du Board of Trade; M. Raineri, ministre italien de l'Agriculture, et M. Clémentel, ministre français du Commerce. Le Comité passa aussitôt ordre d'achat de 30 millions de quintaux au Gouvernement australien, ce qui eut pour effet immédiat une baisse de 9 cents par bushel sur les blés américains. Le blé australien était acheté au prix de 24 fr. 50 le quintal *fob*, ce qui, avec le fret proposé par le Gouvernement anglais de 90 shillings la tonne, donnait un prix *caf* de 51 francs au lieu de 65 francs, prix des blés américains la semaine précédente.

Le texte de l'accord du *Wheat Executive* est donné en annexe (p. 330-333). Il fixe l'organisation et les attributions de cette institution interalliée qui devait jouer un rôle capital durant tout le cours des hostilités et survivre plusieurs mois après l'armistice. *Jamais au cours de la guerre on est allé plus loin dans la voie de la coopération et de la coordination interalliées.* Aux malentendus, nés de la concurrence, se sont substituées une collaboration amicale et une aide réciproque constantes.

Voici quels furent les principes essentiels de sa constitution et les bases sur lesquelles devait s'effectuer entre Alliés la répartition des grains exotiques.

Cet organisme ne comprenait que trois délégués (un pour la France, M. Vilgrain; un pour l'Angleterre, M. Bell; un pour l'Italie, M. Attolico). Chaque délégué était investi des pouvoirs les plus étendus.

L'acte fixe, de façon précise, dans quelles conditions se feront :

1° La détermination des besoins de chaque Allié ;

2° La détermination des ressources ;

3° La répartition de ces ressources ;

4° Les achats.

Tout d'abord, les Alliés se mettent d'accord sur leurs besoins respectifs d'importation; ils établissent les quantités qui leur sont nécessaires en se communiquant tous documents et statistiques sur les stocks existant dans chaque pays, en un mot tous les renseignements utiles pour fixer leur conviction sur des données précises. De cette manière aucun des Alliés ne doit garder d'arrière-pensée, ni juger exagérées les demandes des autres. Ce point acquis, un programme d'achat est dressé. On recherche où et comment on peut se procurer les grains nécessaires. Enfin, pour éviter la concurrence sur les marchés et obtenir le rendement maximum des moyens d'action combinés, tous les achats sont effectués par un même organisme central.

Ainsi chacun des Alliés a la certitude de recevoir de chaque pays d'origine la part de blé à laquelle il a droit. Si une restriction devait s'imposer, elle toucherait également et proportionnellement tous les Alliés, et non pas celui qui se serait le moins pressé de faire ses achats.

A la fin des opérations, le prix moyen du blé acheté est établi par le Comité et tous les Alliés paient le même prix, quels que soient le pays et l'époque où il a été acheté, en tenant compte toutefois des différences de valeur des grains.

Le même esprit de coopération règle l'utilisation du tonnage procuré aux Alliés par l'intermédiaire du « Wheat Executive ». L'ensemble des moyens de transports que les Alliés affectent au blé est manœuvré non seulement suivant un programme d'ensemble pour les céréales, mais aussi en accord étroit avec le *Transport Department* de l'amirauté britannique, de façon à utiliser les voyages d'aller des navires chaque fois que cela est possible et conforme à l'intérêt général.

En outre, par des échanges entre Alliés, on arrive à alimenter les trois pays par les régions exotiques qui en sont le plus rapprochées. Ainsi la part de blé des Indes et de l'Australie destinée à l'Angleterre va en partie en Italie, et la part

de l'Italie dans les blés du Canada et des États-Unis va à Liverpool et à Cardiff : d'où économie de tonnage, de temps et d'argent.

Une fois cet accord réalisé pour les achats de blé, il devenait plus aisé de résoudre toutes les questions soulevées par les réquisitions et les refus de licences en ce qui concernait les bâtiments anglais mis à la disposition de la France et de régler l'approvisionnement de la France en charbon.

Les conversations entre les ministres avaient été préparées par les services du Board of Trade et ceux du ministère du Commerce à Londres, notamment par M. Jean Monnet, chef de la délégation, et M. Vilgrain, délégué de la France au « Wheat Executive ».

Il était indispensable, dès le début, de rompre le cercle vicieux dans lequel on se trouvait enfermé :

a) Des navires étaient retirés de la France par suite des besoins de l'Angleterre en blé ;

b) L'encombrement des ports français justifiait cette reprise ;

c) Cet encombrement était dû au manque de wagons pour effectuer le déchargement d'un tonnage supérieur à la normale du temps de paix.

d) Et ce manque de wagons lui-même était en partie causé par l'emploi de 20.000 wagons français par l'armée britannique.

Le ministre du Commerce fit remarquer à M. Runciman que, sans parler des wagons perdus lors de l'invasion allemande, le Gouvernement français assurait du Havre à Marseille le transport des troupes anglaises en route sur Salonique, qu'il avait également la charge du ravitaillement de la Suisse, qu'il assurait enfin intégralement les transports de toute l'armée anglaise opérant sur le front français.

Le Gouvernement anglais fit un premier pas dans la voie d'un arrangement en promettant de chercher une solution équitable à l'irritante question des wagons nécessaires à l'armée anglaise. M. Clémentel en fit un autre en donnant l'assurance

que tout serait fait pour désencombrer les ports et que des mesures seraient prises pour le stockage des charbons à quai : un spécialiste, M. Claveille, avait été appelé au ministère des Travaux publics et une amélioration ne tarderait pas à se produire.

C'est alors que M. Runciman, après avoir consulté ses collègues anglais, fit à M. Clémentel une première proposition : il demandait que le ministre du Commerce prît à sa charge, avec la flotte du ravitaillement civil dont le Gouvernement anglais lui avait toujours laissé l'utilisation, le transport de tous les blés nécessaires au ravitaillement de la France. Moyennant cet engagement, le Gouvernement anglais était disposé à faire droit à toutes les demandes présentées par la France, notamment en ce qui concerne le charbon. Sur ces bases furent établies les grandes lignes de l'arrangement (1) : l'Angleterre laissait à la disposition de la France la même quantité de tonnage anglais que celle dont elle disposait au 31 octobre 1916, soit 364 navires de plus de 1.600 tonnes (au total 1.266.090 tonnes) et 214 navires de moins de 1.600 tonnes (au total 184.893 tonnes); 20.000 wagons et 200 locomotives devaient être envoyés en France, et toutes les autres demandes françaises seraient satisfaites dans la mesure des possibilités matérielles.

On revint alors à la question du charbon. On procéda à un examen approfondi des circonstances qui avaient provoqué la crise. Le Gouvernement anglais reconnut que le manque de bateaux sur Newcastle pour le transport de charbon à gaz, alors qu'il y avait au contraire excès de bateaux charbonniers sur Cardiff, était en partie dû au fait que tous ces bateaux charbonniers étaient affrétés au voyage et non au temps. De ce fait, le choix des ports où ils pourraient charger était entièrement laissé au hasard. Ainsi l'on se trouvait avoir à Cardiff plus de navires que de charbon, alors qu'à Newcastle on avait du charbon disponible et point de bateaux pour l'enlever.

Seul l'affrètement des navires en *time-charter* pourrait

(1) Cf. Salter, *op. cit.*, p. 138-140.

permettre à la France d'envoyer des bateaux dans les ports où il y avait du charbon à enlever. Après de longues discussions, et malgré l'opposition de certains intérêts privés, M. Runciman consentit à cet affrètement au temps : « La volonté du Gouvernement et le souci de l'intérêt général, dit-il, doivent remplacer dans la conduite des bateaux l'intérêt des armateurs ou des affréteurs ». Le texte complet de l'accord de tonnage, signé le 3 décembre 1916, est donné en annexe (p. 327-330). L'Italie n'y est pas partie.

Les avantages que la France pouvait retirer de l'accord étaient les suivants :

1° Une flotte complète était mise à sa disposition pour transporter ce qu'elle voulait. L'affrètement en *time-charter* lui laissait toute liberté de manœuvre, et de plus lui permettait de réaliser une économie considérable, ce type d'affrètement étant beaucoup moins onéreux que l'affrètement au voyage ;

2° L'envoi à l'armée anglaise de France de 20.000 wagons et de 200 locomotives assurait le retour aux réseaux français d'un matériel équivalent.

En échange de ces avantages concrets, la France, comme le faisait remarquer M. Runciman le jour de la signature de l'accord, ne prenait qu'un simple engagement moral, celui de tirer un meilleur parti de sa flotte et surtout de décongestionner ses ports. Il insistait en particulier sur l'importance de cette cession de matériel roulant, cession qui ne fut obtenue que par une pression extrêmement énergique sur les Compagnies de chemins de fer britanniques : « En leur demandant leur matériel, expliquait M. Runciman, je les ai priées de m'indiquer les sacrifices que les lignes anglaises auraient à consentir ; elles m'ont répondu que cette cession allait entraîner les restrictions suivantes :

1° Le doublement des tarifs de transport pour les voyageurs ;

2° La réduction des services réguliers des trains et de la vitesse des express ;

3° L'arrêt complet du trafic de certaines lignes secondaires et de certains embranchements ;

4° La suppression des wagons-restaurants et des wagons-lits ;

5° L'interdiction du transport des bagages autres que les bagages à main ;

6° La réduction des permissions pour les hommes du front. »

M. Runciman exagérait en prétendant qu'en échange de tous les avantages donnés à la France, celle-ci ne prenait qu'un simple engagement moral. Les engagements pris par la France étaient bel et bien inscrits dans l'accord du 3 décembre. Sans doute, l'Angleterre laissait à la discrétion du Gouvernement français l'utilisation de toute la flotte marchande anglaise mobilisée par elle à la date du 31 octobre 1916 et s'engageait (article 2) à ne plus lui retirer de navires sans préavis et sans consultation préalable, mais cette promesse restait encore soumise aux réserves indiquées dans les articles 6 et 7, à savoir : nécessité pour le Gouvernement français d'utiliser le tonnage à son maximum de rendement ; en cas d'encombrement des ports, la France devrait libérer un certain nombre de navires ; enfin, les pertes ne seraient pas remplacées.

Les deux pays devaient se communiquer chaque mois l'état d'emploi de leur flotte marchande, ainsi que la situation de leurs ports maritimes. L'affrètement des vapeurs neutres devait être entièrement centralisé dans un bureau interallié.

Le Gouvernement anglais précisait au surplus (article 3) que l'affrètement en *time-charter* ne diminuait aucunement son contrôle sur les navires ainsi affrétés et que des réserves seraient insérées dans les chartes-parties pour la suspension ou l'annulation des contrats en cas de réquisition.

Enfin l'article 7 (§ 10) différait le moment où serait fixé le montant du tonnage affecté à la France pour le transport du charbon d'Angleterre en France. Toutefois, la France obtenait le concours du Gouvernement anglais pour le transport immédiat de 25 cargaisons de charbon à gaz et à chauffage domestique.

L'accord stipulait, d'autre part, l'autorisation de transférer sous le pavillon français les vapeurs commandés en Angleterre par des armateurs français avant la date de l'arrangement, et aussi la promesse de faciliter la construction de navires com-

mandés par les Français aux chantiers britanniques avant cette même date.

Les articles 13 et 14 se référaient au transport des aciers anglais, des coolies et du riz d'Indochine.

En définitive, l'arrangement du 3 décembre ne constituait encore qu'une solution momentanée aux difficultés françaises de transport. Le succès pratique de l'arrangement, ainsi que le faisait remarquer l'ambassadeur français à Londres, restait subordonné surtout et avant tout à la centralisation des transports maritimes en un seul organe pour toute la France.

CHAPITRE II

Les négociations du début de 1917 et la crise franco-britannique des transports

L'accord de tonnage négocié par M. Runciman et M. Clémentel, considéré par les deux signataires comme devant être l'*Acte de Navigation* entre la France et l'Angleterre pendant la guerre, ne fut pas réellement mis en pratique. Il fut même, sinon violé, du moins souvent ignoré, bien que le Gouvernement français eût désigné spécialement pour le représenter M. Guernier, député, chargé, avec le titre de haut commissaire, d'en poursuivre l'exécution.

Sans doute, certaines clauses de l'accord étaient un peu vagues et les difficultés résultant de l'application à des cas concrets ne pouvaient être en fait résolues que par les deux signataires eux-mêmes. Or, d'une part, M. Clémentel n'était point en France le ministre responsable des transports maritimes, et quant à M. Runciman, il allait presque aussitôt quitter le pouvoir. Mais il faut reconnaître aussi que l'attitude des deux Gouvernements leur fut dictée par tout un ensemble de circonstances survenues dans les premiers mois de 1917, et qui furent plus fortes que leur bonne volonté. La guerre sous-marine à outrance, l'entrée en guerre de l'Amérique aux côtés de l'Entente, la révolution russe sont trois événements dont les répercussions diplomatiques, militaires et économiques font de ces premiers mois de 1917 le point culminant de la guerre.

Jusqu'à cette date, en effet, ce sont surtout des considérations financières qui inspiraient la conduite économique de la guerre. Ainsi que nous le montrerons avec plus de détails

dans un chapitre ultérieur, la prodigalité des dépenses faites par l'Entente sur les marchés extérieurs avait tendu à l'extrême la force financière de leur banquier commun, l'Angleterre. Celle-ci ne soutenait plus que difficilement le fardeau de plus en plus lourd qu'était pour elle le financement de l'ensemble des Alliés, et, comme le chancelier de l'Échiquier devait l'avouer plus tard, en octobre 1917, elle s'acheminait elle aussi peu à peu vers une catastrophe financière. L'intervention des États-Unis allégera singulièrement sa tâche et celle des autres Alliés, les Américains apportant non seulement leurs richesses naturelles, mais aussi une puissance de capitaux que leur prospérité inouïe des premières années de guerre avait quadruplée.

En revanche, la révolution russe allait laisser se détendre peu à peu l'effort militaire sur le front oriental et libérer une grande partie des forces ennemies qui devenaient disponibles contre le front français. Pour faire face aux nouveaux chocs qui s'annonçaient et pour rompre la ligne renforcée des défenses allemandes, l'intervention de forces militaires fraîches était indispensable. L'Amérique pouvait évidemment les fournir.

Mais le problème du transport et du ravitaillement de ses troupes devait présenter des difficultés d'autant plus graves que le tonnage transocéanique se raréfiait chaque jour, en raison des pertes que causait la guerre sous-marine à outrance.

En d'autres termes, au printemps 1917, dans l'ordre économique, les considérations financières passent au second plan. Les questions de transports maritimes et de tonnage vont dominer, au contraire, la politique générale de la guerre : c'est à la meilleure utilisation du tonnage qu'est lié le sort de l'Entente. De là dépend sa victoire ou sa défaite.

La guerre sous-marine à outrance, en vertu de laquelle on devait couler indistinctement, sans préavis et sans avertissement, tout ce qui naviguait, ennemi ou neutre, fut officiellement déclarée par l'Allemagne le 1er février 1917 ; l'Allemagne répliquait ainsi à l'Entente qui avait refusé d'entrer en pourparlers pour la paix. Depuis plusieurs mois déjà l'Allemagne avait commencé à mettre en pratique la guerre

sous-marine avec un succès de plus en plus marqué. Les pertes mensuelles causées au tonnage marchand allaient s'aggravant sans cesse. On eût dit que l'Allemagne, avant de passer à la pratique officielle et généralisée de ce procédé de guerre, avait voulu au préalable montrer l'efficacité de l'arme dont elle allait user pour intimider l'ennemi et l'amener à composition.

Les pertes ne firent que croître en février et en mars 1917, époque où elles atteignirent le point culminant de 350.000 tonnes par mois. Pour la première fois peut-être, dans l'Angleterre comprit combien précaire était le sort d'une nation de 40 millions d'individus vivant dans une île. Alors elle regretta ce splendide isolement créé par la nature, auquel elle attribuait sa sécurité et sa puissance, et sur lequel sa diplomatie se fondait pour créer de véritables dogmes. « N'oubliez pas que nous sommes une île et que, par bonheur pour vous, vous n'êtes pas une île », répétait M. Lloyd George à M. Herriot qui demandait une application moins restrictive de l'accord du 3 décembre. On comprendra mieux tout le tragique de la situation de l'Angleterre au début de mars 1917 et cet instinct naturel de conservation qui la poussait alors à s'occuper d'abord d'elle-même, quand on saura qu'à cette date elle n'avait que pour huit semaines de blé, alors que la France en possédait pour vingt-deux semaines.

L'Angleterre fait face au danger qui la menace avec une promptitude et une résolution dignes des périodes les plus héroïques de son histoire. Elle donne alors sa confiance à un nouveau Gouvernement, dont M. Lloyd George prend la direction, en décembre 1916.

Sous son impulsion, la mainmise de l'État sur tous les domaines de l'activité économique se précipite. Des divers centres épars où ce contrôle commençait à se manifester, le phénomène de cristallisation s'étend, au point de former un bloc solide, homogène, qui va reposer à sa base sur le contrôle complet de l'ensemble du commerce britannique. La marine marchande devient un département ministériel distinct, dont le « Transport Department » constitue le noyau ; puis progressivement, le « Ministry of Shipping » étend sa mainmise sur la

partie du tonnage britannique qui restait libre en commençant par les *tramps* et en continuant par les paquebots ou cargos mixtes des lignes régulières. Le principe de cette réquisition consiste dans l'affrètement obligatoire au taux du « Blue book », mais la gestion commerciale en est laissée à un Comité d'armateurs qui est libre d'offrir le fret qui reste disponible à bord de chaque navire, une fois les besoins du Gouvernement satisfaits, dans les conditions ordinaires du marché libre. Le bénéfice résultant de la différence entre le prix du marché libre et le taux du « Blue book » va naturellement au Trésor britannique.

Les besoins toujours plus pressants de tonnage sur l'Atlantique obligent le Gouvernement britannique, dès le début de 1917, à retirer un tonnage considérable des lignes les plus éloignées pour l'affecter aux lignes plus rapprochées par lesquelles il est possible d'obtenir les marchandises essentielles dans le minimum de temps. C'est ainsi que sur les lignes d'Australie et d'Extrême-Orient, 33 navires d'un tonnage brut de 234.000 tonnes sont retirés ; de même, on retire sur les lignes États-Unis-Extrême-Orient, 37 navires d'un tonnage brut de 252.000 tonnes. Tout ce tonnage est versé sans exception sur les lignes de La Plata et du Nord-Atlantique et on ne laisse sur l'Australie et l'Extrême-Orient que le tonnage indispensable à l'importation en Angleterre des marchandises essentielles, comme le sucre, le blé, l'avoine, le manganèse et le ricin.

En même temps, tout un programme de constructions neuves standardisées est dressé et mis à exécution : le tonnage lancé qui, en 1913, était de 2 millions de tonnes et était successivement tombé à 1.500.000 en 1914, à 660.000 en 1915, et enfin à 630.000 en 1916, peut être ramené en 1917 à 1.200.000.

Toutes ces mesures eussent été d'ailleurs sans effet si elles n'avaient été complétées par une meilleure utilisation du tonnage en vue d'assurer au pays la satisfaction de ses besoins essentiels. Déjà, des mesures prises en 1916 avaient réduit les importations de 1.400.000 tonnes environ; toutefois, une si

faible réduction était insuffisante et de nouvelles restrictions autrement considérables devenaient nécessaires. Par ailleurs, comme elles impliquaient un rationnement de la consommation tant alimentaire qu'industrielle, elles ne pouvaient être équitablement réalisées que par le complet contrôle des besoins du pays. Dans les fabrications destinées à l'alimentation de l'homme et du bétail, dans les productions de guerre, dans les industries essentielles, le contrôle de l'État s'étend de plus en plus et se concentre dans quelques organismes dirigeants : on institue un « contrôleur de l'alimentation », un « contrôleur des charbons », un « contrôleur des bois », qui doivent surveiller la répartition des ressources et le mouvement des prix, et accroître la production intérieure.

Dès janvier 1917, un Comité de restriction des importations recherche des restrictions nouvelles, et propose un contingentement des importations qui corresponde à une diminution de 625.000 tonnes par mois, soit 7 millions de tonnes par an. Les plus fortes réductions sont mensuellement de 57.000 tonnes sur les papiers et produits dérivés, de 300.000 tonnes sur les bois, de 200.000 tonnes sur les produits de l'alimentation humaine et animale et de 27 à 30.000 tonnes sur le jute, le cuir, la verrerie, les couleurs et produits dérivés.

Du même coup, la question des prohibitions d'entrée des produits français en Angleterre se trouve posée à nouveau. Dès le 17 février, M. Clémentel télégraphiait à l'ambassadeur de France à Londres, Paul Cambon, pour rappeler l'accord de février 1916, estimant qu'il n'était pas possible de revenir sur un accord aussi formel et aussi important sans une Conférence préalable dans laquelle serait envisagée une politique commune au sujet des restrictions. Sir Albert Stanley, président du Board of Trade, avait d'ailleurs promis de venir à Paris.

Ce même jour, M. Paul Cambon, annonçait au président du Conseil que la veille (16 février) son conseiller d'ambassade, M. de Fleuriau, avait été avisé des articles intéressant la France dont la Commission Curzon, créée à cet effet, avait proposé au Cabinet anglais de guerre d'interdire l'importation

en Grande-Bretagne : articles de mode, soies et soieries, articles de Paris, parfumerie, eaux minérales, plumes, fleurs artificielles, bouteilles, paillons, peintures et objets d'art anciens. Pour les vins et spiritueux, leur importation ne serait pas prohibée, mais réduite au quart des importations de 1913 ou de 1916. Mais, pour le reste, la Commission Curzon proposait la suppression de toute licence, et par suite la fermeture des bureaux de douanes créés l'année précédente à Paris et à Londres. Elle admettait donc la réciprocité. M. de Fleuriau avait répondu en insistant surtout sur l'argument suivant : ces importations françaises en Angleterre qu'on voulait prohiber fournissaient un élément important au change français. Elles ne lui suffisaient pourtant pas, et pour maintenir le cours de son change sur Londres, le Gouvernement français avait recours à des crédits ouverts par le Gouvernement britannique : « Le chancelier de l'Échiquier était-il disposé à fournir les crédits correspondant aux sommes représentées actuellement par le commerce français ? »

Le 19 février, l'ambassadeur s'entretenait de la question avec M. Balfour, secrétaire d'État pour les Affaires étrangères. Il lui remettait un *memorandum* montrant que ces importations françaises de luxe en Grande-Bretagne, que l'on voulait supprimer pour économiser du tonnage, pourraient presque être apportées de France en Angleterre, pour toute une année, par un seul voyage d'un vapeur du type *Lusitania*. Un petit steamer de 3.000 tonnes suffirait à enlever d'un seul coup les soieries vendues en un an par la France au Royaume-Uni.

A ce moment, deux questions différentes sont posées : d'une part, l'Angleterre a un besoin urgent de bateaux et veut sans délai restreindre ses importations ; d'autre part, se pose la question même de la politique économique anglaise : la Grande-Bretagne doit-elle conserver ses traditions de libre-échange ou évoluer vers le protectionnisme ?

Le 21 février, les journaux anglais publient, en vue de la prochaine Conférence impériale qui allait réunir les délégués des Dominions, le rapport au premier ministre du Comité de politique commerciale et industrielle qui avait été constitué

en juillet 1916 et était présidé par Lord Balfour of Burleigh. Dès le 15 février, le *Times* avait laissé prévoir le sens du rapport : bien que le président fût libre-échangiste, le Comité qui avait surtout étudié quel devait être le régime économique de l'Angleterre après la guerre, avait abouti à des résolutions protectionnistes. Dans son exposé des motifs, le Comité insistait sur la protection des industries essentielles de l'Empire, sur la nécessité de reconquérir les marchés perdus par l'Angleterre et d'étendre ses ressources, enfin sur l'intérêt qu'il y avait à empêcher la mainmise étrangère sur toutes les sources intérieures auxquelles s'approvisionnait l'Empire (1).

L'expérience de la guerre montrait qu'il fallait stimuler la production des denrées alimentaires, des matières premières et des produits manufacturés à l'intérieur de l'Empire. D'autre part, pour sauvegarder son unité et rendre hommage aux services rendus et aux sacrifices consentis par les Dominions, il conviendrait d'accorder un régime douanier privilégié à leurs produits. Cette « préférence » avait d'ailleurs déjà été demandée aux Conférences impériales de 1902 et 1907. Le nombre des rubriques douanières devait être augmenté : ces nouveaux tarifs seraient réduits ou supprimés pour les Dominions ; par contre, ils seraient la base même des traités de commerce à conclure avec les États alliés ou neutres. Toutefois, il y aurait lieu de tenir compte des obligations commerciales de l'Angleterre incluses dans les traités et des effets qu'aurait cette politique nouvelle sur les intérêts des pays avec lesquels le Royaume-Uni était en relations commerciales étroites.

---

(1) Dès le 14 décembre 1916, dans une lettre très clairvoyante à M. Briand, président du Conseil, sur les relations commerciales franco-anglaises d'après-guerre, M. Cambon avait signalé ce mouvement (qu'il annonçait au début même de 1916) : « L'Empire britannique était pour le peuple anglais un terme dont il ne comprenait pas très bien la signification. La guerre lui a révélé l'importance, presque l'existence de cet Empire. Les soldats coloniaux sont venus en Angleterre, on en a vu partout... De ce contact direct avec ces concitoyens d'outre-mer est sorti un courant très vif d'opinion dirigé vers un resserrement des liens existant entre la mère-patrie et les colonies. Il faudra accorder en Angleterre, aux produits coloniaux, le régime de préférence que réclament le Canada et l'Australie. Or, la préférence en pratique ne peut se donner sans l'existence d'un tarif douanier », d'où une source de difficultés pour le commerce français d'après-guerre.

Ce document avait une importance capitale, puisqu'il marquait dire, une ère nouvelle dans la politique économique anglaise. La guerre, les dangers courus du fait de son insularité, une citadelle qui, si immense qu'elle soit, peut être bloquée, les liens nouveaux avec les Dominions, tous ces éléments aboutissaient à un véritable nationalisme économique : l'Angleterre reniait ses vieilles traditions de libre-échange.

Il était évident que les résolutions Balfour ne pouvaient que précipiter les décisions du Gouvernement qu'on pressentait déjà, et hâter l'édiction de ces mesures de prohibition qui, depuis plusieurs jours, inquiétaient l'opinion française.

Le 22 février, M. Clémentel envoie au président du Conseil un *memorandum* destiné au Gouvernement britannique. La question est si grave qu'il demande qu'on saisisse non pas seulement le président du Board of Trade, mais M. Lloyd George lui-même. Ce qui inquiète surtout la France, c'est la menace de l'Angleterre de prohiber les vins et spiritueux et les soieries, spécialités de l'exportation française. Pourquoi revenir sur les accords de 1916 et bouleverser le système actuel de licences ?

M. Clémentel montrait que la France avait une balance commerciale de plus en plus défavorable : ses importations qui ne dépassaient ses exportations que de 18 pour 100 en 1913, les dépassaient de 64 pour 100 en 1915, et de 66 pour 100 en 1916. L'Angleterre, au contraire, dans les mêmes conditions, n'atteignait que le chiffre de 48 pour 100 en 1915. Elle vendait à la France, en 1916, 265 pour 100 de ses ventes en 1913, alors qu'elle n'achetait que 37,6 pour 100 de ses achats de 1913. « Ses forces vives n'ont pas été entamées. » Cela expliquait tout et M. Clémentel ajoutait : « Il ne reste à la France que ses produits de luxe pour exporter et pour soutenir son crédit sur les marchés extérieurs, car la Défense nationale absorbe toutes ses grosses fabrications. Les difficultés dont on la menace créeraient une dangereuse atmosphère d'amertume et de défiance. » Le *memorandum* concluait en déclarant que la France serait obligée, pour sauvegarder son change, de restreindre elle-même ses achats en prohibant notamment bis-

cuits sucrés, dentelles à la mécanique et pelleteries ouvrées ou confectionnées, qui d'Angleterre entraient librement en France. La prohibition pourrait s'étendre aux produits de luxe (bonbons, fruits confits, broderies, tissus de soie, bijoux d'or) et jusqu'aux tissus de coton et de laine, aux machines et ouvrages en métaux, produits faisant une sérieuse concurrence à l'industrie française.

Le 23 février 1917, Lloyd George parle aux Communes. Il montre le manque de tonnage, réduit de moitié puisqu'il a fallu en donner aux Alliés (à la France : un million de tonnes ; à la Russie, à l'Italie), en affecter aux transports pour les armées de France et d'Orient et pour la marine. On ne peut remplacer ces bateaux, les chantiers de construction servant surtout à la marine de guerre. Ce qui est plus grave, c'est que les sous-marins en coulent. La proportion a augmenté depuis quatre ou cinq mois et ce mois-ci a été le pire. Il faut agir, sous peine d'un désastre.

Un moyen immédiat est de réduire les importations alimentaires : « Il faut restreindre encore l'entrée du papier, des pommes, tomates, oranges, bananes, raisins, amandes, noix, viande, saumon conservé, thé. Il faut prohiber café et cacao, dont on a des réserves, et les eaux minérales. Il faudra prohiber beaucoup de produits de luxe. C'est regrettable : beaucoup viennent de France et d'Italie, cela portera préjudice à des industries françaises. Nous y sommes contraints faute de transports, et cela dans l'intérêt même de la France et de l'Italie. A notre place, ils feraient comme nous. »

La proclamation du 23 février, annoncée par M. Lloyd George, prohibait notamment l'entrée en Angleterre des articles de Paris, des plumes et fleurs, des fruits, des gants, des vins, eaux-de-vie et eaux minérales, des soieries, des cuirs et peaux, des horloges, etc... Bien qu'elle mentionnât que néanmoins des licences d'importation pourraient être accordées, elle souleva naturellement en France les protestations les plus vives. On n'y admettait pas que pareille mesure fût brusquement prise par celui des Alliés qui souffrait économiquement le moins de la guerre. Certaines fabrications françaises se trou-

vaient brutalement paralysées. « La production française, dit M. Clémentel dans une lettre au président du Conseil, considère la décision du Gouvernement anglais comme une véritable déclaration de guerre économique. » M. Clémentel insistait pour qu'une entrevue eût lieu avec le Gouvernement britannique et qu'on sursît à Londres à toute mesure avant la conclusion d'un accord avec la France.

L'ambassade de France, par l'organe écouté de M. de Fleuriau, intervint à Londres. Elle démontra que pour économiser une très faible proportion de tonnage, on allait porter un coup mortel à la production française. Elle signala aussi l'émotion de la presse française à la nouvelle que journaux et imprimés, sauf ceux envoyés par la poste, seraient prohibés : c'était interrompre les efforts que la presse faisait pour atteindre l'opinion anglaise et amener un rapprochement de plus en plus intime entre les deux pays.

Finalement, le 1er mars, le cabinet anglais décidait que Sir Albert Stanley, président du Board of Trade, se rendrait à Paris pour conférer avec M. Clémentel. Le même jour, le *Temps* publiait une note destinée à rassurer l'opinion française : « Jusqu'à présent aucune décision n'a été prise par le Gouvernement anglais, en ce qui concerne la mise à exécution des nouvelles mesures de prohibitions. D'autre part, le nouveau régime, comme l'ancien, prévoit l'octroi de dérogations », et c'est dans cette voie que se poursuivaient, disait la note, les pourparlers de Londres.

Cependant les lettres de protestation s'accumulaient dans le dossier de M. Clémentel. On lui signalait que des stocks de champagne vendus à l'Angleterre étaient immobilisés depuis le 15 décembre dans les ports et dans les celliers d'Épernay et de Reims. M. Clémentel intervenait à Londres pour empêcher l'application immédiate — qu'on lui avait signalée — des nouvelles prohibitions d'entrée du vin de champagne. De même, on appelait son attention sur les mousseux d'Épernay et de Saumur qui s'étaient substitués sur le marché britannique au *Hoch Sparkling* de Moselle, c'est-à-dire d'Allemagne. Des fabricants de gants qui s'étaient consacrés à l'exportation allaient

être ruinés si on brisait brutalement leurs marchés en cours. La Chambre syndicale de la Couture jetait un cri d'alarme au nom du commerce de la mode, qui allait perdre le seul client qui pratiquement lui restât. La Chambre de Commerce de Saint-Étienne signalait que l'industrie du ruban était acculée au désastre, à la ruine, au chômage. La Chambre de Commerce de Lyon, par la voix de son président, M. Coignet, protestait contre la prohibition des tissus de soie. Finalement, M. Marc Réville, président de la Commission des douanes de la Chambre, exprimait l'émotion que le discours de M. Lloyd George avait provoquée à la Commission et demandait : « Qu'on nous traite en Alliés et non en neutres. » Si M. Clémentel voulait riposter par la prohibition des importations britanniques en France, la Commission des douanes lui donnerait entièrement son appui.

On voit combien la situation était grave. La France était menacée d'un nouveau désastre économique, qui allait frapper celles de ses régions industrielles épargnées par la guerre. Et la crise consécutive du chômage risquait d'avoir les plus fâcheux effets du point de vue politique, et peut-être de mettre en péril l'alliance même des deux peuples, alors que les deux armées combattaient côte à côte.

D'autre part, les résolutions du Comité Balfour étaient l'expression d'un protectionnisme nouveau dont sans doute la France aurait à pâtir après la guerre. Le 4 mars, M. Clémentel écrivait à M. Briand, président du Conseil, pour lui signaler la nécessité d'obtenir sans délai des « assurances formelles » pour l'avenir « et la promesse du *statu quo ante bellum*, au moins pour la période de reconstitution », qui ne pourrait à son avis être moindre que cinq ans. Il faudrait au moins obtenir d'être traités pendant cette période, au point de vue des droits d'entrée, sur le même pied que les Dominions.

Et le 8 mars, M. de Fleuriau développant la pensée du ministre écrivait : « Nous serons après la guerre débiteurs du Gouvernement britannique pour plusieurs milliards que nous ne pourrons lui payer qu'en marchandises. Il y a donc intérêt à faciliter nos importations en Angleterre pendant la période de remboursement. »

Dans tous les cas, avant d'étudier le régime économique d'après-guerre, il fallait d'abord établir entre la France et l'Angleterre un *modus vivendi* acceptable pour les deux pays. C'est à quoi s'employèrent M. Clémentel et Sir Albert Stanley dans leurs entretiens de Paris.

C'est le 5 mars 1917 que s'ouvrit, dans le cabinet de M. Clémentel, la Conférence à laquelle assistaient Sir Albert Stanley et de hauts fonctionnaires britanniques et français. Sir Albert reprit les arguments qu'avait présentés Lloyd George dans son discours aux Communes. Il insista sur le fait que lors même qu'elles étaient utilisées comme fret de retour, les marchandises qui n'étaient pas absolument indispensables ralentissaient inutilement les transports par mer. Il valait mieux que les navires qui apportaient le charbon anglais aux Alliés revinssent aux ports anglais à vide et dans les plus courts délais. M. Clémentel rappela que du fait de l'invasion, la France devait demander à l'Angleterre du charbon, des fers, des aciers, des tissus qu'elle eût pu autrement trouver sur son sol. Ses importations avaient doublé de 1913 à 1916, tandis que ses exportations diminuaient d'un quart. Sept millions d'hommes étaient mobilisés ; c'étaient des femmes qui cultivaient la terre, taillaient et sulfataient les vignes, qui faisaient marcher les métiers de la Croix-Rousse et les rubaneries de Saint-Étienne; des femmes encore qui fabriquaient les articles de Paris. L'Angleterre allait-elle réduire à la misère tout ce monde de travailleurs, en prohibant l'entrée de marchandises légères, peu encombrantes, qui au total n'atteignaient même pas 40.000 tonnes ? D'ailleurs beaucoup de produits français ne faisaient que transiter par l'Angleterre. M. Clémentel citait, d'autre part, le cas des savons que la France importait d'Angleterre par milliers de tonnes, alors que les fabriques de savon étaient fermées à Marseille ; la France manquant de bateaux pour y amener les graines oléagineuses de l'Afrique occidentale, alors surtout qu'il y avait des bateaux anglais disponibles pour transporter ces mêmes graines du Cameroun en Amérique. Enfin, M. Clémentel annonçait que la France devrait prohiber ou restreindre l'entrée des produits venant

d'Angleterre : pelleteries, eotonnades, lainages, sirops, bonbons, fruits eonfits, biseuits suerés, etc.

Après quoi, les hauts fonetionnaires français et anglais examinèrent ensemble les artieles qui, dans ehaque pays, pourraient faire l'objet de restrietions ou de prohibitions, et quelles seraient les eoneessions possibles.

Ces pourparlers aboutirent à deux séanees plénières, le vendredi 9 mars 1917. Sir Albert Stanley, tout en maintenant le prineipe des prohibitions, faisait des eoneessions pour l'entrée de eertaines marehandises intéressant spéeialement la Franee : soieries, vin, eognae, ete. Pour les produits de luxe, l'Angleterre n'appliquerait pas immédiatement la prohibition, mais elle en maintenait le prineipe, puisqu'elle interdisait ees fabrieations ehez elle, et elle y arriverait par paliers en eonsentant à la Franee des eontingentements dégressifs. Sir Albert n'entendait pas d'ailleurs s'engager pour l'avenir, et déelarait qu'il faudrait peut-être plus tard revenir sur eertaines de ces eoneessions. En toute sincérité, il ne semblait faire aueune objeetion aux prohibitions françaises de marehandises anglaises.

M. Clémentel insista sur la question de la elause de la nation la plus favorisée. L'Angleterre entendait-elle la faire jouer en faveur des neutres et aeeorder à eeux-ei les mêmes eoneessions qu'elle faisait à la Franee ? M. Clémentel rappelait que la Conférenee éeonomique avait déeidé que les Alliés se réserveraient mutuellement la priorité de leurs matières premières. N'était-il pas juste d'appliquer le même prineipe à eette question des restrietions d'importation ? M. Clémentel voyait dans ees hésitations un présage fâeheux pour la politique éeonomique de l'après-guerre. Les neutres et eertains Alliés s'étaient enriehis : il était eontraire à l'esprit même de la Conférenee éeonomique de leur aeeorder les mêmes privilèges qu'à la Franee. Et il demandait : « Nous eonsidérerons-nous mutuellement eomme privilégiés au regard des neutres qui, alors que nous versons notre sang, non seulement sont restés au baleon, mais ont rempli leurs eoffres-forts ? C'est tout l'avenir de eollaboration et d'entr'aide qui est en question. »

Finalement l'aeeord était réalisé pour eertains produits :

vins et cognac, tissus et rubans de soie (50 pour 100 des importations de 1913) ; autres eaux-de-vie et liqueurs (25 pour 100) ; bouteilles, noix, fruits conservés sans sucre autres que les conserves au vinaigre, tissus de coton (50 pour 100 de 1916) ; couleurs préparées (deux tiers de 1916) ; eaux minérales médicinales (une liste officielle en serait établie par la France et soumise à l'approbation d'experts médicaux anglais); journaux quotidiens, dentelles de coton à la main (avec certificat d'origine de l'administration française); ouvrages en bois pour l'industrie, fils et tissus de lin ou de chanvre, peaux préparées (tous ces articles entrant sous licence) ; bois de construction, peaux brutes fraîches ou sèches, pelleteries brutes, extraits tannants (tous ces articles entrant sans limitation).

Pour d'autres articles, il fallut réserver la décision : tresses de paille pour chapellerie, verrerie, porcelaines et faïences, vannerie, parfumerie. Ici, en effet, les Anglais ne voulaient concéder que 50 pour 100 de 1916, alors que les Français demandaient 50 pour 100 de 1913.

Les Anglais offraient, d'autre part, un contingent temporaire d'importation à certains produits intéressant spécialement la France et Paris : modes, fleurs artificielles, chapeaux garnis ou non, y compris ouvrages de modes, lingerie, confections, bijoux faux, plumes de parure apprêtées ou montées, articles de Paris, tabletterie (y compris jouets et jeux, pipes en bois), bimbeloterie, éventails, écrans à main, gants de peau, autres ouvrages en peau ou cuir. Les importations seraient libres (sous licence) jusqu'à la fin de mars 1917, réduites à 50 pour 100 du tonnage de 1916 pour avril, à 25 pour 100 pour mai. Au 31 mai, elles seraient prohibées définitivement. M. Clémentel demanda la liberté jusqu'à fin avril, 50 pour 100 de 1913 en mai et juin, et 25 pour 100 de 1913 à partir de juillet ; il demandait donc un contingent permanent. Sir Albert Stanley ne put y consentir, arguant de ce fait que la fabrication de ces articles en Angleterre même serait prohibée ou restreinte. M. Clémentel insista en montrant les dangers du chômage à Paris. Finalement la question fut réservée pour un examen ultérieur du Gouvernement britannique.

Furent également réservés d'autres articles : les livres et périodiques, y compris les éditions musicales (l'Angleterre admettait les exemplaires envoyés par poste, la France demandait l'entrée sous licence), les peaux préparées (la France demandait 50 pour 100 de 1916 pour toutes les peaux, l'Angleterre voulait limiter l'importation aux peaux de lapin et de lièvre), les instruments de musique et pièces détachées (la France demandait surtout pour ses pianos 50 pour 100 de 1916), l'orfèvrerie et les bijoux d'argent, les légumes conservés, les dentelles de coton mécanique, les broderies de coton, la coutellerie, les fruits de table frais, les boutons, les horloges et pendules, la bonneterie de coton, les brosses : pour tous ces articles, la France demandait 50 pour 100 de 1913.

Pour quelques autres articles, M. Clémentel fit des demandes spéciales : savoir que les bijoux dorés, argentés ou plaqués fussent assimilés non aux bijoux d'or, mais aux bijoux faux ; que les meubles obtinssent un contingent permanent ; que les dentelles et broderies à la mécanique fussent admises et pussent également transiter par les ports anglais sur les États-Unis, faute de quoi c'eût été le chômage et la ruine à Calais, à Tarare et à Saint-Étienne.

Au terme de la Conférence, Sir Albert Stanley, en rappelant que pour plusieurs articles, la Grande-Bretagne devait procéder à un nouvel examen, ajoutait que le régime même sur lequel on était d'accord pourrait plus tard être modifié « si les circonstances de la guerre le rendaient nécessaire ». Dans ce cas, l'Angleterre ferait de son mieux pour en informer au préalable la France.

Tel fut l'accord. Accord précaire et incomplet, mais permettant d'attendre des jours meilleurs.

Les négociations continuèrent par la suite pour les articles réservés. Elles furent laborieuses. On finit cependant par tomber d'accord sur les conditions suivantes :

Le contingent d'importation accordé aux modes, articles de Paris et autres, fut fixé comme suit : « Entrée libre jusqu'à fin mai, puis contingent permanent de 25 pour 100 de 1913 pour tous les articles (25 pour 100 de 1916 pour la tabletterie,

les gants de peau et ouvrages en peau, les bijoux faux et les boutons pour robes recouverts d'étoffe, notamment de soie naturelle ou artificielle, de passementerie, de soutache, de dentelles ou de broderie). Les meubles obtenaient aussi 25 pour 100 de 1913, ainsi que les articles en argent, mais non les bijoux dorés ou plaqués. Toutefois, les articles dorés entreraient jusqu'à concurrence de 50 pour 100 de 1916 (à condition que l'or n'y entrât pas pour plus de 2,5 pour 100 de la valeur de l'article).

Faïences et porcelaines, verrerie, vannerie entreraient jusqu'à 50 pour 100 de 1913 ; tresses de paille et brosses jusqu'à 50 pour 100 de 1916.

Les livres entreraient sous licence (sans licence pour les exemplaires envoyés par poste) et à condition de réciprocité pour les livres anglais importés en France. En outre, chaque pays admettrait sous licence, dans les cas particuliers, les livres de l'autre pays imprimés dans une langue étrangère.

Les couvertures blanches de coton entreraient sous licence jusqu'au 30 juin 1917.

Toutes pelleteries préparées entreraient jusqu'à 50 pour 100 de 1916 ; les légumes conservés (50 pour 100 de 1913), les dentelles de coton mécanique (50 pour 100 de 1916), les broderies de coton (50 pour 100 de 1913 et réadmission des cotonnades envoyées en France pour y être brodées), les fruits frais de table (40 pour 100 de 1916 et avant fin septembre), les boutons en os ou en nacre (50 pour 100 de 1916), les gants de coton et les cotonnades teintes ou imprimées (tissus, velours, rideaux de tulle, mousseline, couvertures, passementerie, rubanerie, étoffes mélangées, etc.) (à l'exclusion des articles écrus ou blanchis) (50 pour 100 de 1916).

L'Angleterre maintint, par contre, la prohibition absolue des pianos (mais les parties de pianos étaient admises jusqu'à 25 pour 100 de 1916) et de tous instruments de musique ; des tomates, des sirops et bonbons, fruits confits au sucre, biscuits sucrés, confitures, des savons autres que de parfumerie, de l'orfèvrerie et de la bijouterie, de la parfumerie, de la coutellerie, des horloges et pendules et des tissus de laine pour robes.

Elle donnait pour chaque article une raison valable : en général, elle était liée par le régime des restrictions déjà imposé aux États-Unis et à l'Italie à qui eût dû être étendue toute concession faite à la France. Elle déclarait être prête pour les horloges et pendules, pour les tissus de laine, pour robes, pour la coutellerie, pour la parfumerie et les savons parfumés, à admettre des spécialités françaises dont l'admission n'obligerait pas à étendre la licence à des produits des autres pays. Quant à l'or, l'emploi à des besoins commerciaux en était interdit à l'intérieur, même du Royaume-Uni.

Les marchandises françaises traversant en transit le territoire britannique échappaient aux prohibitions d'importations, encore qu'une Commission préparât une réglementation qui ne les admettrait que sur licence d'entrée ou de sortie. Ces permis avaient été accordés en sus des contingentements prévus pour l'importation. Ils s'étendaient d'ailleurs à des marchandises non françaises, mais réexportées, comme le café et le cacao.

Enfin, au cas où la Grande-Bretagne accorderait ultérieurement à d'autres pays des pourcentages spéciaux pour certains produits, le bénéfice de cette décision serait étendu à la France, laquelle userait éventuellement de réciprocité à l'égard de l'Angleterre.

L'Office du Board of Trade de Paris cesserait désormais d'assurer le service de la délivrance des licences et ne serait maintenu jusqu'à nouvel ordre que comme bureau de renseignements. Il apparaissait, en effet, impossible aux Anglais de délivrer des licences pour des articles contingentés sans entrer en relation avec les importateurs dans le Royaume-Uni. Mais, de son côté, la France demandait que les licences fussent accordées non aux importateurs britanniques, mais aux exportateurs français par les soins d'un bureau commun au Board of Trade et au ministère du Commerce français. Ce bureau pourrait délivrer les licences dans les vingt-quatre heures, et prévenir ces retards qui pouvaient être aussi néfastes que la prohibition pure et simple, pour certains articles saisonniers comme les articles de mode ou pour les produits périssables comme les

fruits. Ce bureau permettrait, en outre, d'assurer une juste répartition des contingents entre les exportateurs français, chacun devant expédier une quantité proportionnelle à ses envois antérieurs : les Chambres de Commerce et Syndicats aideraient à répartir les contingents entre leurs membres.

Bientôt la France présentait de nouvelles demandes ; elle faisait état des grèves de la mode à Paris « qui menaçaient d'entraîner la grève des munitions ». Les industriels parisiens, si le marché anglais se ferme, seront réduits au lock-out. Leurs ouvriers croiront y voir une mesure de représailles contre les grèves ; il pourra en résulter une crise dangereuse sur la poursuite de la guerre. En conséquence, la France demandait que fût porté à 50 pour 100 le contingent des : plumes de parure, lingerie et vêtements confectionnés, gants de peau et autres ouvrages en peau, bijouterie fausse, meubles, chapeaux garnis ou non garnis, tabletterie de toute sorte, articles de Paris et bimbeloterie, éventails et écrans à main, ouvrages de mode, fleurs artificielles. Elle demandait, en outre, que le délai d'importation libre fût reporté à fin juin.

Tel fut le résultat de ces négociations si longues et si malaisées. Si la France n'obtint pas tout ce qu'elle demandait, elle put du moins faire atténuer dans une large mesure les effets des prohibitions d'importations en Angleterre, qui risquaient de porter un coup mortel à l'industrie française et d'atteindre par là même la capacité de résistance du pays tout entier.

Les mesures prises brusquement par le Gouvernement britannique peuvent être critiquées : elles s'expliquent par les très vives inquiétudes qu'inspirait alors la campagne sous-marine allemande et par la volonté de réduire à tout prix les transports de produits non essentiels à la guerre. Du moins il faut rendre hommage à la largeur d'esprit que les délégués britanniques montrèrent dans les négociations et à l'effort qu'ils firent pour comprendre les besoins essentiels de l'industrie française et pour les satisfaire.

Entre temps la politique économique anglaise avait d'ailleurs évolué vers le protectionnisme. Tandis que le Board of Trade, pour avoir des bateaux, multipliait les prohibitions

immédiates — quitte à ouvrir quelques brèches dans cette muraille de Chine pour permettre à l'industrie française de vivre —, la Conférence impériale, réunie à Londres, du 21 mars au 27 avril, et qui groupait des représentants de la métropole et des Dominions, aboutissait à des résolutions où l'on retrouve les principes du rapport Balfour du 21 février : il fallait rendre l'Empire indépendant de l'étranger (réserve faite pour les engagements pris envers les Alliés). En ce qui concernait les produits alimentaires, matières premières et industries essentielles, les diverses parties de l'Empire s'accorderaient pour concéder à leurs produits des facilités spéciales : la Conférence proclamait le principe « que chacune des parties de l'Empire, tout en tenant compte comme il convenait des intérêts des Alliés (having due regard to the interests of our Allies), assurerait un traitement privilégié et des facilités aux matières premières et produits manufacturés des autres parties de l'Empire ». Tout devrait être fait pour réserver à l'Empire ses ressources naturelles. Sans doute, les libre-échangistes demandaient-ils à tout le moins que les produits alimentaires fussent exempts de droits et que la réforme d'ensemble fut ajournée jusqu'à la fin de la guerre. Il n'en est pas moins vrai que désormais la Grande-Bretagne marchait vers le protectionnisme. Ainsi, y avait-il accord entre les mesures d'urgence de prohibition et les principes généraux qui devaient désormais guider la politique économique anglaise. Menacé dans ses œuvres vives par la guerre et la campagne sous-marine, le colosse britannique se repliait sur lui-même, et prétendait dans l'avenir ne plus dépendre d'autrui.

M. Cambon s'était naturellement inquiété de cette nouvelle politique anglaise. Il avait agi le 12 mars auprès du Gouvernement britannique. Il observait, qu'au point de vue commercial, France et Angleterre se complétaient avant-guerre, et ne se faisaient concurrence que sur un nombre d'articles limité : ce système d'échanges avait conduit à l'Entente. Il convenait donc de le maintenir au point de vue politique. Au point de vue économique, il rappelait les résolutions de la Conférence économique de 1916, en vertu desquelles les Alliés promet-

taient leur concours aux pays dévastés par la guerre pour la période de reconstitution qui suivrait la signature de la paix. L'exportation en Angleterre, œuvre non pas de quelques grosses sociétés, mais d'une foule de cultivateurs et petits fabricants français, était un des rouages essentiels de la vie française d'avant-guerre. Il faudrait à la paix, pendant la période de reconstitution, assurer, pour cinq années au moins, le retour à ce *statu quo* d'avant-guerre. D'ailleurs ces envois de produits français en Angleterre seraient le meilleur, presque l'unique moyen de payer les dettes contractées par la France envers le Royaume-Uni.

Il fallut également, en ce printemps 1917, régler la question des prohibitions d'entrée en France. La loi du 6 mai 1916 visait à libérer du fret et à améliorer le change français, en restreignant au minimum les importations. Dans l'application, il avait fallu apporter nombre de tempéraments aux décrets pris en vertu de cette loi. On avait dû consentir des dérogations pour laisser entrer les produits constituant des matières nécessaires à l'industrie française : il importait, en effet, de lui permettre de maintenir son activité relative, de fabriquer les objets de première nécessité qu'autrement la France eût dû importer de l'étranger, d'en exporter même pour procurer ainsi à la France du crédit ou du numéraire. C'est ainsi qu'entraient en dérogation aux décrets les œillets en métal pour chaussures, les pierres fines, les cadrans dorés pour l'horlogerie, les eaux minérales importées en fûts pour être mises en bouteilles en France, les eaux minérales importées en bouteilles en vue de la réexportation. D'autre part, les conserves de langouste et de homard, les vélocipèdes et leurs pièces détachées entraient comme étant des articles de première nécessité. Enfin, on sait que les produits anglais entraient sous licence. Des dérogations étaient également accordées pour certains contingents de produits italiens (fruits frais, vitrifications, faïenceries, langoustes vivantes, etc.). On admettait également les marchandises commandées au cours ou à la suite de la Foire de Lyon aux commerçants étrangers qui y avaient été invités.

Lorsqu'au début de 1917 l'Angleterre prohiba brusquement

les importations sur son territoire, le Gouvernement français se vit obligé de prendre une mesure analogue et de fermer lui aussi ses frontières. Le 22 mars, un décret prohibait l'importation en France et en Algérie de toute marchandise d'origine ou de provenance étrangère. Exception était faite pour les importations effectuées pour le compte de l'État et pour les chargements expédiés avant le décret. En outre, des dérogations pourraient être accordées par le Comité spécial siégeant au ministère du Commerce, comprenant des parlementaires et des fonctionnaires, et répartissant le contingent entre les divers groupements industriels ou commerciaux.

La mesure était peut-être trop absolue : en tout cas, l'émoi fut tel dans les milieux d'affaires français, que le Comité des Dérogations dut commencer par en faire suspendre l'application. Et, les 13 avril et 12 mai, paraissaient de longues listes de marchandises « pouvant, jusqu'à décision contraire, être importées sans autorisation préalable, et de marchandises pouvant être importées à titre exceptionnel sous le couvert d'autorisations spéciales ». On décida d'admettre, d'autre part, toutes les marchandises expédiées pour la France avant le 15 avril.

Néanmoins, le nouveau régime intéressait au premier chef les exportateurs anglais. Le Bureau français des licences de Londres était supprimé, car les demandes de dérogation ne pouvaient plus être fournies que par les importateurs en France, à charge pour ceux-ci d'aviser leurs fournisseurs anglais des autorisations obtenues. Le Bureau de Londres se bornerait à donner des renseignements. Du moins les produits anglais continueraient-ils à entrer jusqu'à ce qu'un accord eût été conclu entre les deux pays.

Le ministre du Commerce s'efforça d'utiliser le décret du 13 avril comme monnaie d'échange, et en même temps qu'il demandait au Gouvernement anglais des dérogations à ses décrets de prohibition en faveur de l'industrie française, il l'invitait à faire connaître quels étaient les produits anglais dont il souhaitait l'admission en France. « Le Gouvernement français, déclarait-il, n'avait pris les mesures d'interdiction que

contraint par les mesures prises par le Gouvernement anglais ; il était prêt à abandonner ces prohibitions en ce qui concernait les produits anglais si le Gouvernement anglais voulait bien consentir à en user de même à l'égard des produits français. »

Malheureusement la position des deux pays était différente : l'Angleterre pouvait sans trop de gêne se passer de la plupart des produits plus ou moins superflus que lui envoyait la France ; par contre, beaucoup des produits que la France importait d'Angleterre étaient de première nécessité. Aussi ce fut bientôt la France qui fut réduite au rôle de demandeur au cours des entretiens poursuivis entre M. Clémentel et le secrétaire permanent du Board of Trade, Sir Hubert Llewelyn Smith, les 17, 18 et 19 mai 1917. La délégation anglaise répondit : « Ce seront vos besoins qui règleront ces importations. » La France fut donc invitée à préciser les articles qui lui étaient indispensables, et c'est à ces articles que se borneraient les demandes anglaises.

Ainsi la délégation anglaise se défendait-elle d'exercer la moindre pression pour imposer l'entrée en France de produits qui n'étaient pas indispensables, mettant ainsi ses interlocuteurs dans une situation difficile. Loin de leur consentir des dérogations pour l'importation de leurs produits, les Français étaient contraints d'insister auprès d'eux pour obtenir les matières premières nécessaires aux usines françaises encore debout : laine, coton, oléagineux de l'Inde ou même de l'Afrique occidentale française (ceux-ci envoyés en Angleterre, faute de bateaux français) : « On ne comprendrait pas en France, disait M. Clémentel, que nous fermions nos usines alors que continueraient de travailler des usines anglaises mettant en œuvre des matières premières que nous pourrions partager. » La seule arme qui restât au ministre était de menacer l'industrie anglaise d'une prohibition totale, sans préavis, des produits fabriqués avec les matières premières : tissus de laine ou de coton, savons, etc. Argument sans force, car l'Angleterre savait bien que ces articles étaient pour la France quasi-indispensables. La délégation anglaise protesta

de la bonne volonté du Gouvernement anglais. M. Clémentel rendit hommage à cette bonne volonté, mais ajouta que certains industriels anglais ne semblaient pas la partager : « De Gouvernement à Gouvernement, ajoutait-il, il faut nous placer au-dessus des intérêts privés. »

Finalement on tomba d'accord pour consentir aux produits anglais importés en France des contingents identiques ou analogues à ceux que l'Angleterre accordait elle-même aux produits venus de France : articles en soie naturelle ou artificielle, pure ou mélangée, 50 pour 100 des importations de 1913 ; dentelles de coton à la mécanique, 50 pour 100 de 1916 ; porcelaines, faïences et poteries, 50 pour 100 de 1913 ; gants de peau, 25 pour 100 de 1913 ; ouvrages en cuir, 25 pour 100 de 1913 ; peaux et pelleteries préparées, 50 pour 100 de 1916 ; bijouterie fausse, 25 pour 100 de 1913 (sauf plaqués et doublés) ; bimbeloterie (jeux, jouets, etc.), 25 pour 100 de 1916; lingerie et confections, 25 pour 100 de 1913 ; bottes et souliers (autres que chaussures de luxe), importation libre ; bière, 50 pour 100 de 1916 ; ouvrages en caoutchouc, 75 pour 100 ; tissus de lin, chanvre et ramie, linoléum et toiles cirées, 50 pour 100 de 1913. On prévoyait un large contingent pour les bougies et les huiles volatiles. On maintenait la prohibition des spiritueux (sauf nouveau décret à intervenir). Enfin, on réservait la question des tissus de coton, fil et tissus de laine et d'estame, articles de jute et savons.

Alors qu'en cette fin d'année 1916 et en ces premiers mois de 1917, toute la politique anglaise s'orientait, pour ménager ses finances et économiser le fret, vers la mainmise absolue de l'État sur tous les ressorts de l'activité économique, un état d'esprit presque opposé se manifestait en France. C'est un fait à noter et sur lequel nous aurons souvent l'occasion de revenir : les restrictions aux libertés commerciales, restrictions que les événements rendaient cependant indispensables, ne furent acceptées par l'industrie et le commerce de France que sous la pression des Alliés.

La France ne précéda l'Angleterre dans la voie de la taxation et du rationnement que pour le pain et le blé : pour le

charbon, c'est la Grande-Bretagne qui lui imposa la taxation ; pour le sucre c'est elle encore qui l'amena à supprimer la liberté d'importation. De même, c'est l'Angleterre qui allait pratiquement imposer à la France la réquisition de son fret national et partant la taxation de ce fret. Enfin, c'est plus tard l'Amérique qui, en exigeant que la France eût un représentant unique pour tous les achats effectués sur son territoire, allait imposer aussi le groupement des industriels et la constitution des comptoirs et des consortiums.

Sans doute les résistances en France étaient motivées par les erreurs qu'avait accumulées au début de la guerre une administration militaire trop ignorante des lois économiques. La méthode de la taxation telle qu'elle avait été pratiquée, frappant le produit fini livré au consommateur sans remonter à la taxation préalable de la matière première et sans tenir compte des prix de revient de la transformation, n'avait eu pour résultat que de chasser du marché officiel la marchandise taxée. Il était par suite assez naturel que tout projet de taxation nouvelle rencontrât en France une vive opposition. Peut-être aussi cette opposition trouvait-elle une raison plus profonde dans un individualisme qui contraste singulièrement avec l'esprit de discipline des peuples anglo-saxons. L'individualisme français a certes sa grandeur; c'est lui qui inspire, lors des grandes crises subies par la nation, un esprit spontané de sacrifice, un renoncement collectif plus absolu que ne pourrait le faire l'esprit de discipline. Mais cet individualisme n'est pas sans présenter en temps normal des faiblesses souvent préjudiciables à l'intérêt commun. Le Français est ombrageux, méfiant, soupçonneux à l'égard de toute initiative officielle. Ses fonctionnaires sont les plus honnêtes qui soient au monde et cependant l'État s'évertue à superposer dans ses services les organismes de contrôle.

Il n'y aurait que demi-mal si ces faiblesses se limitaient aux relations intérieures, mais elles s'observèrent aussi durant la guerre dans les rapports extérieurs. Toute mesure des Alliés ou amis de la France est immédiatement interprétée comme une mesure essentiellement égoïste et destinée à nuire aux

intérêts français. Dans un accord qui, par nature, reste toujours synonyme de compromis, on ne veut voir que les concessions faites, rarement on prend garde aux avantages qui les compensent. Un négociateur français n'a jamais assez obtenu ; le mécontentement entraîne malheureusement trop souvent le changement du mandataire. Les partenaires finissent par se lasser, surtout lorsque — et c'est particulièrement vrai pour l'Angleterre — les bonnes relations personnelles sont la première condition du succès, en politique comme en affaires.

Toujours est-il, qu'au début de 1917, si l'Angleterre recherchait du blé parce qu'elle craignait de manquer de pain, la France recherchait du charbon parce qu'elle craignait de manquer de l'indispensable pour les besoins du foyer domestique et aussi de ralentir sa production de matériel de guerre. Ni le charbon ni le blé ne manquaient sur le marché de chacun des deux pays. Les stocks de charbon étaient notamment tels que les mines du pays de Galles devaient chômer un jour ou deux par semaine. Ce qui manquait, c'étaient les bateaux pour les transporter.

Premier incident grave. En décembre 1916, l'Angleterre, en raison des pertes sous-marines survenues, ne peut exécuter l'engagement prévu à l'article 9 de l'accord du 3 décembre, qui prévoyait un secours immédiat de 25 cargaisons de charbon pour les usines à gaz de France.

Celle-ci peut trouver encore à affréter du tonnage neutre, mais l'accord de juin 1916 relatif au charbon et la clause 8 de l'accord du 3 décembre entravent sa liberté d'action. Or, les taux des frets taxés sont considérés par les armateurs neutres comme insuffisamment rémunérateurs en raison des risques croissants de la guerre sous-marine. L'arme sur laquelle comptait l'Angleterre pour vaincre leur résistance, à savoir le refus du charbon de soute, devient inefficace du jour où les armateurs aiment mieux laisser leurs bâtiments dormir à l'ancre dans les ports que de les exposer aux dangers de la navigation.

Seul l'attrait d'un gros bénéfice pourrait les engager à prendre la mer.

« Je préfère être volé qu'être tué », conclut M. Herriot, le

ministre français du ravitaillement, entré en fonctions le 12 décembre 1916; et il autorise les affrètements de 50 bateaux au-dessus de la taxe. Cette mesure contraire aux accords antérieurs se heurte à l'opposition de l'Angleterre. Le Gouvernement anglais refuse aux bâtiments ainsi affrétés la licence de sortie. M. Herriot doit se rendre à Londres pour obtenir la levée de ces prohibitions, qui lui est d'ailleurs accordée.

A cette date (décembre-janvier), la moyenne des importations françaises n'était plus que de 1.400.000 tonnes environ. Au cours de son voyage, M. Herriot demande qu'on complète ces envois à 2 millions de tonnes, comme il était prévu par les accords. Le Gouvernement anglais refuse, car il ne peut mettre actuellement de nouveaux bateaux à la disposition de la France. Une voie de recours s'offre à la France pour obtenir le tonnage indispensable, grâce à la création du Bureau interallié des Affrètements neutres qui vient enfin de se constituer, conformément à la clause 8 de l'accord du 3 décembre, en vertu de laquelle l'affrètement des vapeurs neutres devait être centralisé à Londres. Toutefois, la France et l'Angleterre ne sont pas seules représentées dans cet organisme interallié : l'Italie en fait également partie, et ses demandes de tonnage pour les céréales et le charbon y sont d'autant plus pressantes qu'elle n'a reçu aucun avantage comparable à ceux que donnait à la France l'accord du 3 décembre. Dès lors, la France se trouve prise dans ce dilemme : ou bien s'engager à observer la clause 8 de l'accord du 3 décembre, et la répartition du tonnage neutre entre elle et l'Italie sera fixée par l'Angleterre, vraisemblablement à un taux inférieur à ses besoins en raison du souci qu'a M. Lloyd George d'apaiser les susceptibilités italiennes; ou la France reprendra sa liberté d'action.

Cette dernière solution faillit prévaloir. Un courant très net se dessinait à cette époque en France dans les milieux politiques comme dans les milieux industriels et commerciaux contre les taxations et les monopoles d'État. C'est à la taxation du blé que l'on attribuait la diminution considérable des emblavures, diminution grosse de conséquences pour la soudure prochaine. L'exemple du beurre était égale

ment présent à tous les esprits : « Dès que l'autorité s'en mêle, disait-on, la marchandise disparaît ; si, au contraire, on la payai son prix, elle abonderait. » Les grosses firmes industrielles et de transports tenaient le même raisonnement. Tout le mal, à leurs yeux, venait de la prohibition d'importer librement ; on trouverait aisément fret et charbon si la liberté était rendue au commerce.

« Dites à vos industriels, répondaient les organes du Shipping Board, que c'est grâce à l'accord interallié qui maintient les prix des frets, qu'ils trouvent actuellement des bateaux à affréter ; nous admettons fort bien que vous dénonciez l'accord, mais alors chacun reprendra sa liberté d'action et l'affréteur britannique sera lui aussi libre de faire concurrence à l'affréteur français. » Sagement, M. Herriot préféra accepter la convention, estimant que la France serait la première victime d'une pareille liberté qui aurait, en outre, la conséquence autrement grave de détendre la solidarité des Alliés, pour le plus grand profit des neutres et des ennemis : l'unité de front économique était indispensable.

Toutefois, cette unité de front si désirable dont le Bureau interallié d'Affrètements neutres était la forme pratique, commençait à se réaliser plutôt aux dépens de la France. L'entrée de l'Italie dans le pacte relatif à l'affrètement du tonnage neutre, son acquiescement à toutes les mesures dont s'inspirait alors la politique navale de l'Angleterre, conduisirent celle-ci à poursuivre à nouveau l'exécution du plan que quelques-uns de ses dirigeants s'étaient tracé avant l'accord du 3 décembre, en vue, disaient-ils, de mieux utiliser le tonnage — à savoir : la mainmise anglaise sur tous les transports par mer.

M. Herriot, au cours de ses entretiens de Londres, avait obtenu du moins la promesse verbale qu'au minimum 50 pour 100 du fret neutre serait mis à la disposition de la France. Dans la pratique, cette promesse fut en partie éludée. C'est ainsi qu'il fut décidé, en ce qui concerne les transports de céréales, de prélever sur le tonnage neutre, *avant tout partage*, un certain nombre de navires qui devaient être mis à la disposition du *Wheat Executive*. Ce Comité restait libre d'utiliser ce tonnage

au mieux des intérêts des Alliés et de le répartir entre eux dans la proportion qu'il jugerait convenable.

D'autre part, on décida que les navires ne seraient plus alloués comme précédemment en *time-charter*, mais seulement au voyage. Cette décision avait pour effet de faire passer aux mains du Comité d'Affrètement neutre, où les Français pouvaient craindre d'être mis en minorité, tout le contrôle de la flotte neutre. Elle mettait ainsi la France dans l'obligation, chaque fois qu'elle devait affréter un navire, de plaider à nouveau sa cause, de discuter sur l'urgence de ses besoins. Une partie essentielle de l'accord du 3 décembre se trouvait ainsi remise en question.

Cette double manœuvre allait se préciser encore sur un terrain autrement plus solide, celui de l'article 9 de l'accord aux termes duquel les Alliés s'engageaient à coordonner l'utilisation de leur flotte marchande et à se communiquer à cet effet tous leurs programmes d'importation.

Cet engagement avait été renouvelé, à la veille de la déclaration par l'Allemagne de la guerre sous-marine à outrance, dans une Conférence navale tenue à Londres, à la fin du mois de janvier, en vue de réaliser l'unité d'action maritime, militaire et commerciale des Alliés. A cette réunion assistaient, du côté français : l'amiral Lacaze, l'amiral De Bon, et M. de Joly ; seul ce dernier avait fait opposition à la décision prise par la Conférence de créer un Comité international de la Marine marchande. Toutefois, ce Comité n'en fut pas moins institué, M. Royden y représentant l'Angleterre, M. Guernier la France, et M. Mayor des Planches l'Italie (1).

Aussitôt M. Royden, très attaché à la cause des Alliés et très favorable à la France, fit auprès du Gouvernement français les démarches les plus pressantes pour faire entrer dans la pratique le principe de l'article 9 de l'accord du 3 décembre, mais la France se maintint sur la réserve. Cepen-

(1) Cf. Salter, *op. cit.*, p. 140.

dant l'émoi causé par les pertes sous-marines et les dangers qui en pouvaient résulter pour le Royaume-Uni, grandissait chaque jour dans les milieux britanniques. Les pertes de tonnage qui s'étaient maintenues sensiblement en décembre 1916 et en janvier 1917 à 160 ou 170.000 tonnes atteignaient brusquement en février 310.000 tonnes et en mars 350.000. Du 1er décembre 1916 au 8 avril 1917, 226 navires de plus de 1.600 tonnes avaient disparu ; en outre, quelque 250.000 tonnes étaient tellement endommagées qu'elles devaient être normalement considérées comme indisponibles pour une longue période. Certains de ces navires employés à la défense des mers devaient absolument être remplacés d'urgence par des bateaux neufs, réduisant d'autant le nombre de ceux-ci mis à la disposition des transports.

A la même époque, la situation de l'Italie au point de vue du charbon, était devenue extraordinairement précaire ; au lieu de 850.000 tonnes qui lui avaient été promises et lui étaient nécessaires, elle n'en recevait que 350.000 à 400.000, soit une diminution de près de 50 pour 100. Pour faire face à cette crise, le Gouvernement anglais avait dû détacher des bateaux de l'Atlantique dans la Méditerranée, et cela au moment même où l'intensité de la guerre sous-marine en Méditerranée l'obligeait à assurer ses relations avec les Indes par le Cap de Bonne-Espérance.

Enfin l'Angleterre devait consacrer 138 navires en mai et 250 en juin à ravitailler la Russie par la mer Blanche. De plus, il fallait chaque jour des navires plus nombreux pour faire face aux transports de troupes, de munitions, de matériel et de ravitaillement militaire d'Angleterre vers la France, puisque l'armée anglaise avait allongé son front et qu'elle préparait les offensives d'été.

Le Gouvernement anglais déclara désirable que la situation fût une bonne fois expliquée dans son ensemble au Gouvernement de Paris en vue d'obtenir pour l'avenir les bateaux qui se trouvaient maintenant sous le contrôle français. Le ministre des Transports de Grande-Bretagne écrivit au ministre du Commerce, le 27 mars 1917, pour lui demander son assis-

tance en vue de dénouer la crise. A ses yeux, les conditions visées par l'article 2 de l'arrangement du 3 décembre étaient réalisées et il était nécessaire que fût réglée à nouveau entre les deux Gouvernements la question de la répartition des bateaux britanniques.

Le 6 avril, dans une note, l'ambassadeur britannique rappelait son mémorandum et attirait, en outre, l'attention du Gouvernement français sur le tort causé aux autres Alliés par la France dans l'achat et l'affrètement des navires neutres. Des vapeurs espagnols, engagés pour le transport de minerai d'Espagne en Angleterre, avaient, en effet, été récemment achetés par des Français et retirés de ce trafic sans que le département du Shipping eût été consulté au préalable. Or, ainsi que le faisait remarquer le Gouvernement britannique, c'est uniquement grâce à cet apport de minerai que l'Angleterre était en mesure d'assurer à la France la fourniture de 50.000 tonnes par mois d'acier à obus.

Le 13 avril, enfin, le *Controller of Shipping* notifiait au représentant français qu'en raison des pertes extrêmement sérieuses de la Grande-Bretagne, il se trouvait dans la nécessité de réduire le nombre des bateaux britanniques au service de la France. Il rappelait que dès le temps de paix le Royaume-Uni dépendait, pour vivre, de ses importations. La guerre avait naturellement réduit la production et augmenté les besoins. Or, la moitié des bateaux anglais était affectée aux services de guerre. L'autre moitié diminuait sans cesse du fait de la campagne sous-marine. Cent longs courriers avaient été perdus depuis le début de mars. En avril, plus de 10.000 tonnes coulaient chaque jour. Aussi tout menaçait de manquer : blé, minerai, conserves, etc.; l'Angleterre allait être privée de pain, même d'acier pour ses obus. Elle avait cependant pris des mesures héroïques : réduit ses importations de 6 millions de tonnes par rapport à 1916, réquisitionné tous les longs courriers, supprimé ou réduit les lignes de navigation. Il fallait que les Alliés consentissent eux aussi des sacrifices.

Au mémorandum était jointe une liste indiquant le nombre des bâtiments que le Controller avait l'intention de retirer,

soit 100 navires engagés dans le trafic au long cours et d'un tonnage total d'environ 500.000 tonnes.

Ces 500.000 tonnes devraient être rendues à la Grande-Bretagne, moitié avant la fin de mai, et l'autre moitié un mois après.

Cette date d'avril 1917 marque le point culminant de la crise des discussions franco-anglaises: à fin mars, c'est une simple demande de conversation que l'Angleterre adresse à la France ; à fin avril, un mois plus tard, elle procède au retrait pur et simple de la moitié du tonnage anglais qui était à la disposition de la France. La crise est d'autant plus regrettable qu'elle coïncide avec les déceptions de l'offensive alliée en Champagne et en Artois et avec les ravages de la guerre sous-marine.

A Londres, l'émotion est à son comble. Près de 900.000 tonnes alliées et neutres sont au fond des mers, dont plus de 500.000 tonnes ayant battu pavillon britannique. En une seule journée, le 23 avril, 48.000 tonnes disparaissent et l'amirauté anglaise prévoit, dès cette époque, une perte mensuelle moyenne de 750.000 tonnes. L'anxiété est d'autant plus vive que le Royaume-Uni n'a pas alors plus de six semaines de vivres. La résistance du Gouvernement français est d'autant plus profondément ressentie de l'autre côté du détroit que ce péril paraît plus imminent. L'Angleterre laisse entendre nettement qu'il est préférable que les deux Gouvernements reprennent leur liberté d'action pour l'utilisation du tonnage. Elle se montre décidée à suspendre le fonctionnement des Comités interalliés. L'intervention de l'ambassadeur de France à Londres auprès du Controller, ses démarches à Paris amènent cependant quelque détente. L'heure est, en effet, moins propice que jamais à la division des Alliés. Au surplus, le Gouvernement britannique reste malgré tout pénétré de la nécessité et de la possibilité d'une collaboration intime et loyale.

Déjà le Controller n'insiste plus pour obtenir 100 unités : il accepte de limiter ses prétentions aux navires dont, après examen, on prouvera l'affectation à des transports qui ne sont pas indispensables à la guerre ou à l'alimentation

publique. Il eût été probablement aisé, dès cette époque, de remonter le courant, mais faute d'entente et de liaison entre les divers services français qui se rejetaient mutuellement la responsabilité du retrait des 500.000 tonnes, on ne put obtenir en définitive que de différer jusqu'à juillet et août le retrait primitivement prévu en mai et juin. Toutefois, il était entendu que le Gouvernement britannique s'abstiendrait de retirer tel ou tel navire à son choix et que ce choix serait laissé aux autorités françaises, beaucoup mieux à même d'apprécier l'importance relative et l'urgence des besoins de leur pays.

En ce qui concernait enfin l'achat des navires neutres, question qui, malgré son intérêt secondaire, avait donné lieu aux incidents les plus vifs, le Gouvernement britannique était prêt à confier à une Commission d'experts interalliés le soin de faire ces achats. La Commission devrait soustraire à la concurrence des autres Alliés les navires que chaque État désirait plus particulièrement se procurer, en laissant à cet État seul le soin de discuter le prix avec le vendeur.

La France de son côté, par le décret du 9 mai, interdisait à tout service public, toute société ou particulier en France ou aux Colonies, d'entrer directement ou indirectement en négociations pour l'achat ou l'affrètement d'un navire étranger construit ou à construire sans l'autorisation écrite du ministre du Ravitaillement général et des Transports maritimes. Elle donnait ainsi enfin son adhésion formelle à la clause 8 de l'accord du 3 décembre.

Les considérants qui précèdent le décret sont aussi bien le désaveu des errements pratiqués jusqu'alors qu'un appel à la bonne volonté des armateurs et affréteurs français, invités à s'incliner devant les obligations de la solidarité interalliée :

« Nous ne pouvons pas assumer la responsabilité d'une élévation du taux des frets, nous devons, en effet, éviter avec soin tout ce qui pourrait nous donner l'apparence d'un particularisme excessif dans une matière où l'intérêt commun des Alliés est engagé au même titre. Au surplus, l'expérience ne démontre pas que la situation spéciale de la France lui réserve

dans la circonstance aucun avantage appréciable. Il serait, au contraire, facile de concevoir le préjudice qu'elle pourrait subir à rester isolée. »

Suivait une réponse en quelque sorte indirecte aux démarches faites par le Gouvernement anglais relativement à la coordination des programmes d'importation des deux pays : « Il y a lieu évidemment d'appliquer dans nos nouveaux programmes d'importation certains accords antérieurs. Toutes les puissances alliées s'y emploient avec une entière bonne volonté; la mise au point n'est plus, semble-t-il, qu'affaire de jours. »

La crise des relations franco-anglaises allait donc s'atténuant peu à peu, mais elle se terminait par un échec complet de la politique française de collaboration et d'association qui avait inspiré l'accord du 3 décembre. Il ne fallait pas se dissimuler, en effet, que le retrait des 100 navires n'était qu'une première manifestation de la volonté bien arrêtée de tout le parti anglais qui, depuis plusieurs mois, s'était donné pour tâche de rentrer dans la voie de la politique des transports maritimes *faits pour compte*. En d'autres termes, suivant les tenants de ce parti, le Gouvernement britannique devait reprendre le contrôle sur tous les navires britanniques et, en remplacement du tonnage mis à la disposition de la France par l'accord du 3 décembre, il prendrait la charge d'assumer l'importation en France de certaines quantités de marchandises indiquées au préalable. Le même parti invoquait d'ailleurs à l'appui de cette mesure l'inutilité des tentatives d'association avec la France, ses restrictions économiques étant à peu près sans effet, ses décisions politiques variant continuellement. A tout cela, on opposait les mesures draconiennes prises par l'Angleterre, l'organisation sévère de toute l'économie intérieure qui se développait sans cesse, le contrôle rigoureux de toute la flotte commerciale, y compris les caboteurs. Ce contrôle impliquait d'ailleurs nécessairement, si l'on voulait éviter des difficultés sans nombre, un contrôle analogue sur tous les navires anglais placés à la disposition des Alliés sous le régime des affrètements libres.

Les courtiers anglais, en effet, sous le couvert de la liberté française, narguaient les autorités britanniques et ces dernières se plaignaient aussi très vivement du système des contre-lettres appliqué aux affrètements des vapeurs neutres et même des vapeurs anglais. Toutes ces contre-lettres étaient connues et une liste des prix d'affrètement était tenue à jour. Il arriva même à l'Amirauté de ne pas hésiter à faire quelques exemples : c'est ainsi qu'un vapeur, le *Folden*, qui avait été affrété par les chemins de fer de l'État à 55 shillings la tonne-mois, alors que le taux maximum en time charter fixé par le *Controller of Shipping* n'était que de 41 shillings pour les navires britanniques, fut dans l'obligation d'opter entre la réquisition ou le taux de 41 shillings. Le Gouvernement britannique eut même soin de faire créditer les chemins de fer de l'État de la différence entre ces deux taux pour la période d'affrètement qui restait à courir.

D'une façon générale, la politique française en matière de transports maritimes, était l'objet des critiques britanniques les plus vives : on lui imputait la hausse scandaleuse des frets dont la France supportait d'ailleurs presque toute la charge.

Depuis le début de la guerre sous-marine à outrance, c'était en France la ruée sur les importations; les importateurs passaient des ordres sans limiter ni la quantité, ni le prix, assurés qu'ils étaient de réaliser un bénéfice sur tout produit qu'ils introduisaient en France. Ils ne songeaient aucunement à résister aux prétentions excessives des agents de fret. C'est ainsi, par exemple, que le fret d'Argentine passait de 170 francs en mars à 450 et même à 600 en août, que le fret d'Indochine passait de 275 à 1.000 francs, et celui des États-Unis de 150 shillings à 225 shillings. On avait même demandé à l'époque 400 francs la tonne à un service public pour un transport de paraffine de Bornéo à Marseille. Le fret sur cargos anglais de Buenos-Ayres en Angleterre était de 160 shillings et sur liners de 375 shillings, tandis que le même fret sur vapeur anglais affrété par la France était de 475 shillings entre Buenos-Ayres et Dunkerque.

Les sacrifices que l'Angleterre imposait à ses armateurs ne pouvaient pas passer dans les poches de quelques profiteurs, mais devaient, au contraire, dans l'esprit du Gouvernement anglais, profiter à l'ensemble de la nation française.

Les bénéfices des intermédiaires revendeurs de charbon indignaient également les milieux anglais au courant de ces questions : « Alors, disait-on, que l'Angleterre a taxé son charbon en comprimant les bénéfices de ses nationaux au profit de la France, alors que le charbon anglais, frais de transport, de douane et autres compris, ne pouvait dépasser le prix moyen de 110 francs la tonne rendue ; on a, à Paris, durant les derniers mois, couramment vendu le charbon, de 200 à 400 francs la tonne. »

C'est pour cet ensemble de motifs que le Gouvernement britannique en arrivait à estimer qu'il ne pouvait plus se désintéresser de l'exploitation des navires anglais mis à la disposition de la France, alors que son contrôle s'exerçait sur la presque totalité de la flotte anglaise.

Pour remonter le courant et faire triompher à nouveau le principe de la collaboration, la France pouvait néanmoins compter sur les sympathies incontestables que ses longs sacrifices lui avaient créées dans le cœur de nombre d'Anglais. Ces derniers considéraient qu'aucune assimilation n'était possible entre la situation de la France et celle de l'Italie et de la Russie qui avaient accepté les transports faits *pour compte.* Ils estimaient, en outre, que le contrôle de leur Gouvernement sur les importations françaises, rendu nécessaire par cette méthode de transports maritimes, risquait de créer à la Grande-Bretagne des responsabilités qu'il valait mieux pour elle laisser peser sur les Gouvernements alliés. Mais il était indispensable néanmoins, si l'on voulait faire jouer tous ces éléments favorables à la politique d'association et de collaboration, d'apporter au Gouvernement anglais autre chose que des promesses.

Toute conversation nouvelle en vue de rentrer en possession du tonnage qui était retiré à la France devait être précédée :

1° D'un programme d'importation, établi sur des bases justifiées, puis coordonné avec le programme anglais ;

2° De la mainmise du Gouvernement français sur toute sa flotte, tant nationale qu'alliée ou neutre, mainmise analogue au contrôle institué par le Gouvernement britannique sur sa propre flotte.

CHAPITRE III

Les négociations de Londres d'août 1917

Dès les premiers jours de juillet 1917, M. Clémentel, ministre du Commerce, était chargé de préparer les futures négociations. Ce choix du Gouvernement était dicté non seulement parce qu'il avait été le négociateur de l'accord du 3 décembre 1916, mais aussi pour différer au désir exprimé par le Gouvernement anglais de le voir venir à Londres, avec mission de régler les difficultés qui s'étaient élevées entre les deux Gouvernements touchant l'interprétation de l'accord.

Les intentions du ministre du Commerce furent tout d'abord de chercher à élargir le cadre des entretiens avec les Alliés et d'envisager la situation économique d'ensemble en s'inspirant, dès maintenant, des principes posés par la Conférence des Alliés de juin 1916.

Le moment apparaissait, en effet, propice pour assurer à la France des avantages qu'il lui serait peut-être plus difficile d'obtenir, soit dans une phase ultérieure de la guerre, soit au moment de la paix. L'heure était venue de joindre aux demandes pour le temps de guerre, celles pour la période de reconstitution sans en fixer le délai. L'Angleterre disposait de moyens matériels qui faisaient défaut à la France et qui étaient indispensables à cette dernière, soit pour assurer son existence matérielle actuelle, soit pour permettre la reconstitution de ses régions envahies et de ses industries détruites. Deux méthodes s'offraient à l'Angleterre pour donner satisfaction à la France : ou l'Angleterre lui céderait une partie de ses moyens matériels et la France poursuivrait son action personnelle,

mais en étroite union avec l'Angleterre, ou l'Angleterre ferait directement face aux besoins de la France avec ses moyens. Ce dernier procédé était nettement préconisé par certains milieux anglais.

La France était en péril : le Gouvernement, décidé à lutter jusqu'à la paix victorieuse, ne pouvait cependant le faire que s'il était assuré des moyens matériels de relèvement économique indispensables, et non pas au prix d'une mise en tutelle, mais sous la forme de collaboration et d'association qui peut seule convenir à un grand pays.

Toutefois, avant toute négociation, il était indispensable que la France mît en pratique par des mesures d'ensemble le contrôle d'État prévu par l'accord du 3 décembre 1916, et que des dispositions fussent prises pour permettre au Gouvernement français le contrôle de ses moyens de transport et de ses importations. Le décret du 22 mars 1917 prohibait les importations en France, à l'exception de celles qui étaient autorisées par le Comité des Dérogations institué à la même époque. Les arrêtés des 13 avril et 12 mai fixaient des dérogations générales à cette interdiction, ainsi que des contingents d'importation pour tous les produits non spécialement repris aux arrêtés du ministre du Commerce.

L'expérience ayant montré que ces dérogations étaient encore trop larges pour assurer à l'État le contrôle indispensable, l'arrêté du 8 juillet avait soumis tous les autres produits au régime des décrets, puis l'arrêté du 13 juillet, revisant les dérogations générales, n'avait plus laissé subsister de dérogations que pour quelques denrées ou matières premières. Comme ce contrôle des importations supposait la connaissance précise des stocks de matières premières existant sur le territoire, un projet sur les réquisitions civiles fut déposé devant la Chambre et adopté par cette dernière le 18 juillet.

Par d'autres mesures, prises également dans cette première quinzaine de juillet, le Gouvernement français resserrait son contrôle sur la consommation intérieure du charbon et du blé : décret relatif à la répartition du charbon et au prix de vente de la consommation à partir des mines et des ports ; décret

relatif au ravitaillement en blés, farines et pain ; déeret relatif à la eonstitution du Comité des Matières grasses, tant végétales qu'animales.

Enfin, le 4 juillet, il était institué pour les transports maritimes un sous-secrétariat d'État confié à M. Anatole de Monzie, qui eentraliserait l'étude de toutes les questions relatives à l'utilisation du tonnage. Le 18 juillet, parut le déeret qui, au point de vue du fret, plaçait toute la flotte française (sauf les navires de moins de 100 tonnes) sous la direetion du sous-seerétariat d'État des Transports maritimes. Aueun bâtiment ne pouvait entrer ou sortir sans être muni d'une lieenee délivrée par le sous-seerétariat d'État des Transports maritimes.

Ces satisfaetions une fois données à l'opinion publique anglaise et à son Gouvernement, il restait à déterminer les eonditions dans lesquelles il eonvenait d'aborder avec le Gouvernement britannique l'ensemble de cette négociation dans le eadre élargi qui vient d'être indiqué, eadre qui embrassait la mise en eollaboration de la puissance éeonomique des deux pays. L'on pouvait y distinguer trois sortes de questions :

1° Celles relatives au tonnage ;

2° Celles relatives aux matières premières destinées à l'industrie ;

3° Enfin eelles relatives aux aeeords commereiaux, indispensables à la suite des mesures de prohibition à l'importation, prises aussi bien par l'Angleterre que par la Franee.

En ee qui eoneerne les transports maritimes, la France devait demander le maintien intégral de l'aeeord du 3 déeembre 1916 qui maintenant se trouvait rigoureusement exécuté par elle. En outre, elle se déclarait assoeiée à l'Angleterre, pour rechercher tous les moyens d'aeeroître le tonnage destiné à faire faee aux besoins eommuns de tous les Alliés.

Il était évident que eet aceroissement de tonnage ne pouvait être recherché que chez les neutres et seulement par la contrainte, et que cette eontrainte elle-même ne pouvait être effieacement exercée que si les États-Unis se joignaient dans le même esprit à l'Angleterre, à la Franee et à l'Italie. Grâce aux

charbons de soute anglais et américains, grâce au blé américain et au blé des Dominions britanniques, en s'assurant d'autre part, du blé argentin, il paraissait aisé de faire pression sur les neutres en vue d'obtenir immédiatement les navires nécessaires.

En ce qui concerne les matières premières, il y avait lieu de préciser les principes de l'aide que les deux pays se devaient l'un à l'autre; la négociation devait porter non seulement sur la question de répartition, mais encore sur celle non moins importante des prix à l'importation.

La France était à même d'assurer à l'Angleterre 150.000 tonnes par mois de minerai de fer de Normandie et d'Anjou, et, en outre, si l'Angleterre le désirait, 150.000 tonnes de minerai de fer africain.

Pour les autres matières premières : lin, matières grasses, jute, etc., le but à viser était d'arriver à la paix avec des approvisionnements assurés pour rétablir le plus rapidement possible la production intérieure française. Pendant la guerre, l'attribution des matières premières entre les deux États serait faite au prorata de leur production actuelle, dans la mesure pour la France où cette production se trouvait réduite du fait de ses régions envahies. Après la guerre, la répartition serait proportionnelle aux productions d'avant-guerre.

Des négociations sur les mêmes bases devaient être engagées avec les États-Unis pour les prix : l'arrangement devait être tel que le prix de revient des matières premières pour chaque pays fût autant que possible voisin des prix d'avant-guerre et fût à peu près le même pour les deux pays, afin que des conditions sensiblement identiques fussent faites à leurs industries pour les matières premières. L'application de ce principe devait être faite aux laines, aux graines oléagineuses, aux grains et au coton.

A ce moment, en effet, les prix des matières premières que la France était obligée d'importer se trouvaient à leur arrivée dans les ports français majorés par les frais de transport maritime de 100 à 150 pour 100, et, par voie de conséquence, les prix de revient des produits fabriqués, tels que l'huile

de lin, les savons, les tissus, étaient augmentés d'autant.

La production française ne pouvait continuer à vivre dans de pareilles conditions, et, en raison des excédents qui résultaient des importations anglaises sur les exportations vers l'Angleterre, du déficit de la balance commerciale entre la France et l'Angleterre qui allait croissant, des difficultés de change pour effectuer les paiements, il était indispensable de restreindre les importations de produits manufacturés anglais au minimum indispensable.

Mais cette même question des changes entre Londres et Paris, qui d'ailleurs commençait à préoccuper sérieusement aussi bien le Trésor français que le Trésor britannique, exigeait que le Gouvernement anglais fît sur son marché une situation privilégiée au commerce français.

Or, les réclamations des États alliés ou neutres avaient amené le Gouvernement anglais à dénoncer l'accord officieux intervenu l'année précédente et à supprimer le Bureau anglais de Paris qui accordait aux commerçants français, sans limite de quantité, des licences pour les produits portés sur la liste des prohibitions. De nouveaux contingents avaient été fixés à la suite de la nouvelle liste britannique de prohibitions entrée en vigueur au 1er mars 1917, mais la réglementation nouvelle particulièrement sévère et minutieuse imposée par l'administration britannique avait jeté un tel trouble chez les importateurs de produits français que quelques-uns renonçaient déjà à poursuivre leurs affaires avec la France. Il était évident que l'objection de la rareté du tonnage n'était guère valable, car la plupart des importations françaises portaient sur des produits de luxe de faible poids et de faible volume. Quant à l'obligation où l'Angleterre était de donner la même satisfaction à d'autres Alliés, elle ne paraissait pas non plus vraiment justifiée, puisque l'exportation de luxe était nettement spéciale à la France.

Telles étaient, en substance, les grandes lignes de la négociation que le ministre du Commerce se proposait d'engager avec le Gouvernement britannique. Un mémorandum avait été

préparé à cet effet pour être remis au Cabinet de Guerre, où était relatée la menace de la crise économique qui pesait sur la France, il mentionnait également les réclamations que soulevait en France, aussi bien dans le monde industriel, commercial et maritime que dans l'opinion publique, l'ensemble des mesures prises depuis six mois par le Gouvernement britannique. Le mémorandum réclamait pour la France, en raison des sacrifices faits à la cause commune, un traitement plus équitable et une aide plus conforme à celle qu'on se devait entre Alliés, versant ensemble leur sang depuis trois ans pour sauver leur liberté.

Mais, dès son arrivée à Londres, le ministre du Commerce dut modifier entièrement le plan qu'il s'était tracé. En effet, pour des causes multiples, l'atmosphère qui régnait dans les milieux britanniques était défavorable. L'écho des reproches amers adressés par la France était venu jusqu'aux hautes sphères gouvernementales. Des industriels et des commerçants français disaient et écrivaient que le régime des importations inauguré par l'Angleterre avait pour but dissimulé de permettre à l'industrie britannique de prendre la place de la production française, non seulement en Grande-Bretagne, mais à l'étranger. Reproche auquel on répondait du côté anglais en affirmant que cette mesure avait été absolument générale, que pour certaines matières des contingents nettement privilégiés avaient été réservés à la France, et qu'en revanche la France avait refusé l'entrée de certains produits anglais, bien qu'ils fussent compris, pour un pourcentage déterminé dans les précédents accords. On ajoutait qu'un tel refus était d'autant moins justifié, qu'à pourcentage égal, l'importation anglaise en France pour les soieries par exemple était insignifiante si on la comparaît aux importations françaises en Angleterre.

Si, d'autre part, les Français accusaient l'Angleterre de pratiquer sciemment une politique tendant à augmenter, par la surcharge des frets, les prix des matières premières pour la France, afin d'y importer ses produits finis avec des bénéfices exagérés, le Gouvernement anglais déclarait que cette diffé-

rence était due à deux causes : à l'exagération du prix des frets sur la France, exagération tolérée par la France ; ensuite au régime d'assurances pratiqué par la France, l'assurance de la coque des navires ayant pour base le prix de remplacement, ce qui, avec la hausse constante du prix des navires, entraînait la hausse consécutive des frets.

Enfin la décision du retrait des 100 navires, les difficultés récentes qui s'étaient élevées entre les autorités françaises et anglaises relativement à un accord des assurances norvégiennes, avaient été l'objet, de la part de la France, de lettres dont le ton avait été jugé peu cordial par le cabinet britannique.

Dans ces conditions, le ministre du Commerce jugea que la remise officielle d'un mémorandum exposant ses requêtes et propositions pourrait être considérée par le Gouvernement anglais comme la continuation d'une politique procédurière et risquerait de compromettre le succès de la négociation. Il eût été, en effet, imprudent de saisir le Premier Ministre anglais et le Cabinet de Guerre d'une note dans laquelle la France exprimait ses reproches sans tenir compte de ceux qui pouvaient lui être adressés à elle-même, et où elle élevait des protestations insuffisamment justifiées comme celles relatives à l'augmentation du prix de revient des matières premières. Il était nécessaire de modifier au préalable l'ambiance défavorable que l'on rencontrait.

Après s'être efforcé, par des pourparlers officieux, de remettre les choses au point, après avoir déclaré qu'il avait en mains les premiers éléments d'un programme d'importations françaises et l'inventaire de la flotte que M. de Monzie avait pu établir en quelques jours, le ministre du Commerce français fit admettre que, dans l'intérêt des deux pays, il était indispensable de faire litière de tous les reproches réciproques qui avaient pu être formulés, de se garder de les discuter, d'éviter à tout prix de prendre figure d'antagonistes : il convenait, au contraire, de se placer en face de la réalité et de faire des deux côtés effort pour se comprendre mutuellement.

Ces premières déclarations produisirent la détente attendue et le ministre du Commerce rencontra une adhésion presque

unanime à sa manière de voir, si bien qu'il put par la suite développer officiellement dans un milieu sympathique l'exposé de la situation de la France. Il le fit dans deux conférences tenues au Foreign Office, en présence de Lord Robert Cecil, spécialement délégué par M. Balfour, du président du Board of Trade, Sir Albert Stanley, et du controller of Shipping, Sir Joseph Maclay.

Après son exposé et sur le désir exprimé par Lord Robert Cecil lui-même, il put entamer ses négociations avec chacun des ministères anglais intéressés.

Au Board of Trade, en ce qui concernait les prohibitions d'importation édictées par les deux pays, le ministre du Commerce n'hésita pas à déclarer franchement que la France avait besoin d'un régime exceptionnel en vue d'améliorer sa balance commerciale vis-à-vis de l'Angleterre. Ce desideratum était d'ailleurs conforme aux vœux des deux Trésoreries, ainsi qu'il résultait des conversations et des accords entre les deux ministres des Finances, MM. Thierry et Bonar Law. En conséquence, la France devait, estimait-il, obtenir l'entrée libre, sans formalité gênante, de tous ses produits en Angleterre, et sans être dans l'obligation d'accorder l'entière réciprocité.

Après de nombreuses conférences avec Sir Albert Stanley et ses chefs de services, ce principe réussit peu à peu à prévaloir.

Dès le début de ses conversations, le ministre du Commerce était à même d'informer le président du Conseil que les produits français qui restaient contingentés étaient uniquement :

1° Ceux dont l'encombrement pouvait provoquer une difficulté de transport, comme les bois, les pierres, les automobiles, les machines agricoles ;

2° Les spiritueux dont le contingentement était fixé à 50 pour 100 des chiffres d'avant-guerre pour les cognacs et armagnacs, à 25 pour 100 pour les eaux-de-vie ;

3° La bijouterie-or ;

4° Les plumes à apprêter provenant de certains oiseaux exotiques (qu'une ligue très influente protégeait en Angleterre) et qui restaient fixées au contingent de 25 pour 100.

De nouvelles concessions furent obtenues les jours suivants : l'Angleterre accordait à la France l'entrée absolument libre en Grande-Bretagne des vins, de la bijouterie de fantaisie contenant moins de 4 pour 100 or, des plumes de fantaisie et des plumes d'oiseaux communs.

Le Gouvernement britannique acceptait, en outre, en ce qui le concernait, que la France contingentât à 50 pour 100 les tissus et bonneteries de laine, de coton, de jute, les produits de savonnerie, les huiles et les graisses importés en France.

L'arrangement définitif fut signé le 24 août. Il était conforme à ce que le ministre du Commerce s'était proposé. Le déficit de la balance commerciale française vis-à-vis de l'Angleterre était réduit de 200 millions environ. On avait soin de stipuler d'ailleurs qu'en cas pour la France de difficultés de paiement en Angleterre en raison d'un chiffre trop élevé d'importations, ou à défaut d'un arrangement relatif aux matières premières essentielles, graines oléagineuses, laines, coton, jute, les deux Gouvernements devraient remettre l'arrangement à l'étude. De plus, il était spécifié que l'accord pourrait être constamment dénoncé sous la seule réserve d'un préavis de 10 jours.

Les négociations relatives aux matières premières donnèrent lieu à des discussions beaucoup plus compliquées. Le ministre du Commerce développa, pour la première fois, cette idée que les Alliés étaient en fait actuellement les maîtres des grands marchés de matières premières et qu'ils pouvaient trouver, dans cette situation privilégiée, non seulement un moyen de peser sur les neutres en vue d'en retirer des avantages — en particulier du tonnage — mais aussi un moyen de pression sur l'ennemi pour l'obliger à faire la paix.

La solution de principe qu'il préconisait était la création, pour chacune des matières premières, d'un *Exécutive* identique à celui du blé.

Cette question du contrôle interallié des grands marchés

économiques du monde ne pouvait aboutir immédiatement. En fait, le seul nouvel *Exécutive* qui put être immédiatement constitué au cours de ces négociations fut celui des « Matières grasses » d'origine animale : « Meats and Fats Executive. » Ce nouvel organisme devint l'organe d'achats et de répartition en commun pour les trois Alliés : France, Angleterre et Italie. Sa création et l'arrangement qui fixait son mode de fonctionnement ne furent d'ailleurs si promptement réalisés que sous la pression exercée par M. Hoover, contrôleur de l'alimentation aux États-Unis, qui, par télégramme, réclamait d'urgence que les Alliés fissent leurs achats en commun, en raison des surenchères et des achats inconsidérés des Alliés sur le marché américain, surenchères qui avaient fait doubler les prix moins de deux mois.

Restait à résoudre enfin la question autrement épineuse du tonnage, question qui, en réalité, avait été le motif déterminant du voyage du ministre du Commerce à Londres.

Au début, et malgré les premiers pourparlers officieux entamés par le ministre du Commerce dès son arrivée, la solution apparaissait particulièrement délicate. « J'espère encore, disait-il dans un télégramme, obtenir à titre temporaire, une aide immédiate pour nos importations en céréales et en nitrates, mais la conclusion d'une nouvelle convention du genre de celle du 3 décembre 1916 et fixant définitivement le régime de nos relations avec l'Angleterre reste subordonnée, en pratique, à l'achèvement de l'organisme central dont M. de Monzie et moi poursuivons la réalisation. »

Dès le lendemain, cependant, à la suite d'une longue conférence au *Ministry of Shipping*, la situation prenait une tournure beaucoup plus favorable ; c'est que, pour la première fois, la France remettait, conformément à l'accord du 3 décembre, un programme de ses besoins essentiels en tonnage et de ses ressources disponibles.

D'après ce programme, les quantités à importer par mer pour les douze mois qui allaient suivre s'élevaient à 37.450.000 tonnes, se répartissant ainsi par ministère :

		Tonnes
Ministère du Ravitaillement.....	6.940.000	
Dont : blé et céréales.....		4.300.000
pétrole.....		800.000
Ministère de l'Armement.....	6.570.000	
Dont : métaux.....		3.500.000
minerais et produits bruts.....		2.270.000
Ministère de la Guerre.....	1.710.000	
Dont : pour l'aéronautique seule.....		950.000
Charbon.....	20.000.000	
Commerce.....	1.475.000	
Dont : textiles.....		560 000
graines oléagineuses...		700.000
Agriculture.....	755.000	
Dont : phosphates.....		540.000

Le tonnage nécessaire à ces importations, compte tenu de leur marché d'origine et de la rotation des navires, exigeait une flotte de 6 millions de tonnes *deadweight*, alors que la France ne disposait que de 4.023.000 tonnes, dont : sous pavillon français 1.756.000 tonnes ; tonnage anglais : 1.166.000 tonnes ; tonnage neutre ou allié : 1.101.000 tonnes, soit un déficit de 2 millions de tonnes *deadweight* environ.

En fournissant ces explications, M. Clémentel avait soin de faire remarquer que ces importations, si fortes qu'elles parussent à première vue, représentaient le minimum indispensable pour continuer la guerre, tout en maintenant au pays sa stricte subsistance.

Les importations totales en France, par voie de terre et de mer, s'étaient élevées, en effet, en 1913, à 48.620.000 tonnes dont par voie de terre 18.430.000, par voie de mer 30.190.000. Or, l'importation par terre était réduite, du fait de la guerre, de 15 millions de tonnes. D'autre part, la production de charbon avait fléchi par suite de l'occupation allemande, de 20 millions de tonnes, la production en denrées alimentaires de 13 millions de tonnes. Enfin, la fabrication du matériel de guerre et les transports de troupes à Salonique exigeaient 10 millions de

tonnes. Par rapport à 1913, les importations françaises auraient donc dû s'accroître, toutes choses égales d'ailleurs, de 58 millions de tonnes et atteindre environ 100 millions.

Pour apprécier pleinement l'effort de compression des importations réalisé par le gouvernement français, c'est à ce chiffre qu'il convenait de comparer la demande de 37 millions de tonnes.

Le gouvernement français n'était d'ailleurs parvenu à pareille compression qu'en imposant au pays des restrictions de plus en plus sévères : cartes de sucre, de charbon, de pain, blutage à 85 pour 100, suppression de la pâtisserie, de la biscuiterie, deux jours sans viande, limitation de la consommation du gaz, de l'électricité et des moyens de transport. La chute si grave de la production française en denrées alimentaires avait pour cause primordiale l'effort militaire que la France maintenait dans l'intérêt de la cause commune. Pour cet effort, une quantité minima de canons, de munitions, de matériel était indispensable, dont la réduction aurait sacrifié des soldats français et alliés; la France se trouvait donc en face du dilemme suivant : ou réduire les importations destinées aux fabrications de guerre pour pouvoir nourrir la population civile, et alors sacrifier des vies humaines, ou maintenir à son taux actuel la fabrication du matériel de guerre, mais s'exposer à provoquer la famine et le chômage général des usines de textiles et de matières grasses par suite du manque de matières premières. Aussi, avant de se résoudre à l'un ou à l'autre des deux termes de l'alternative, le gouvernement français devait-il attirer l'attention de ses Alliés sur cette situation d'une gravité sans précédent. Il demandait en conséquence qu'on établît le bilan comparé des deux nations, en vue d'arriver à une coopération complète qui répartît proportionnellement et équitablement les charges de guerre en assurant aux nationaux des deux pays un *standard* de vie équivalent.

Pour bien montrer l'esprit de coopération du gouvernement français, le Ministre du Commerce proposait au *Ministry of Shipping* d'examiner avec lui une série de questions précises, savoir :

1° L'application de l'arrangement récemment conclu entre le gouvernement britannique et les armateurs norvégiens ;

2° La convention anglo-française du 15 novembre 1916, relative au bois fourni à l'armée anglaise par les forêts françaises et au transport des bois étrangers en France sur navires anglais ;

3° La mise à la disposition de la France des navires anglais et danois affectés au transport des charbons anglais en Italie, en échange de la livraison à l'Italie par voie de fer des charbons fournis par les mines françaises ;

4° Un concours immédiat de tonnage anglais pour le transport des blés; le déficit des importations françaises pour août et septembre atteignant déjà 390.000 tonnes et le manque de main-d'œuvre et de charbon ayant ralenti l'activité des battages de la récolte qui venait d'être levée ;

5° Un concours immédiat pour le transport des nitrates indispensables à la fabrication des explosifs. La consommation mensuelle française était de 45.000 tonnes environ, et le ralentissement des arrivages était tel que tous les stocks se trouveraient épuisés fin novembre ;

6° Enfin et surtout modification de la décision britannique qui retirait à la France les 100 navires.

Cet exposé de la crise dont la France et la cause alliée se trouvaient menacées, et plus particulièrement l'offre faite au gouvernement anglais de substituer, quantité pour quantité, du charbon français au charbon anglais pour les fournitures destinées à l'Italie firent une profonde impression sur les autorités britanniques.

Dès le lendemain, le Ministre du Commerce fut à même de télégraphier que le *Controller of Shipping* laissait à la France les navires non encore repris sur les 100, soit une cinquantaine environ et assurait à la France une aide immédiate pour les transports de blé et les nitrates.

A la suite d'une nouvelle conférence tenue le lendemain, à laquelle assistaient MM. Loucheur et de Monzie, les deux parties tombèrent d'accord sur l'arrangement définitif qui est

donné en annexe (pp. 334-336). Chaque article se réfère à l'une des questions énumérées ci-dessus.

Deux articles (4 et 7) se réfèrent à des questions subsidiaires mais qui n'en présentaient pas moins un grand intérêt : l'article 4 concerne le taux d'affrètement des navires anglais affrétés à des particuliers français. Il exprime, d'une façon un peu sommaire, le principe d'un accord dont l'importance était capitale. Il était désirable en effet que le gouvernement anglais réquisitionnât tous les navires affrétés pour le service de la France jusqu'à ce jour, et qu'ils fussent remis à la disposition non plus d'organismes ou de personnalités privés, mais du gouvernement français, sauf pour ce dernier à en faire assurer la gérance par les compagnies qui les détenaient précédemment. Le taux que l'on pourrait obtenir de l'Angleterre serait vraisemblablement celui que la France fixerait à ses propres armateurs.

Par l'article 7, la France promettait d'abandonner sa réclamation relative à l'organisation du fret de minerai sur l'Angleterre, au cas où les arrangements concernant le charbon italien fonctionneraient d'une façon satisfaisante; M. Loucheur avait consenti à cet abandon en raison des avantages commerciaux qu'il comptait retirer de l'application de l'accord aux fournitures faites à l'Italie.

En résumé, comme l'arrangement intervenu n'avait pas pris la forme d'une convention nouvelle, la France conservait tous les avantages de principe de la convention du 3 décembre 1916, qui continuait par conséquent à régir pour l'avenir ses rapports avec l'Angleterre en matière de transports maritimes. Elle obtenait en outre, sur le tonnage repris par l'Angleterre dans les mois précédents :

1° Un concours immédiat, pour septembre, de 310.000 tonnes pour le ravitaillement seul ;

2° Une aide permanente de 50 navires, soit 250.000 tonnes.

C'était là un effort considérable de la part des autorités anglaises, qui témoignait de leurs dispositions cordiales et de leur désir de venir en aide à la France.

M. Clémentel aborda également, auprès du *Ministry of Shipping*, la question des effets qu'auraient sur les transports

les arrangements relatifs aux matières premières. Toutefois la question dut être différée pour un examen plus approfondi, en raison des différences fondamentales entre les deux pays au sujet des assurances de guerre par l'État.

En rendant compte au Président du Conseil du résultat de ses négociations, M. Clémentel terminait son rapport en insistant sur la nécessité de mettre un frein aux taux de fret extravagants qui frappaient à l'importation les matières premières destinées à l'industrie. « Tant qu'il ne sera pas porté remède à un pareil état de choses, disait-il, tous les accords économiques que nous ferons avec le gouvernement britannique pour enrayer notre décadence économique seront vains. Le gouvernement britannique est prêt à mettre à notre disposition tout le tonnage anglais que la France puisse utiliser à un prix uniforme et réduit, le jour où nous aurons imposé à nos nationaux des conditions équivalentes à celles qu'il a imposées aux siens, compte tenu des conditions particulières de l'armement de notre pays. » Il demandait en conséquence qu'on prît, sans délai, les mesures suivantes :

1° Réquisition ou tout au moins affrètement par l'État français de la totalité des navires battant pavillon français et gérance effectuée par les compagnies elles-mêmes ou les propriétaires, pour le compte de l'État ;

2° Réquisition par l'État anglais de tous les navires qui à l'heure actuelle étaient au service de la France, et remise de ce tonnage à l'État français à un prix uniforme ;

3° En ce qui concernait les bateaux neutres actuellement affrétés pour des importations en France, le gouvernement devrait faire des arrangements avec les détenteurs des navires pour que ce tonnage fût entièrement utilisé pour les services de l'État ;

4° Pour l'avenir les affrètements et les achats ne devraient plus être effectués que par l'État lui-même, qui donnerait ses bateaux en gérance à des maisons françaises ;

5° En ce qui concernait les assurances contre les risques de guerre, l'État devrait prendre à sa charge, comme un risque ordinaire, toutes les assurances des navires ainsi mis à sa disposition.

Bien entendu, la valeur à assurer devrait être réglementée et au besoin il serait prévu un remboursement en nature que l'État pourrait effectuer soit sur ses constructions neuves, soit sur la part qu'il pouvait espérer obtenir de ses Alliés, s'ils voulaient bien fournir, comme on l'avait laissé espérer à M. Clémentel à Londres, un certain tonnage mensuel sur les constructions entreprises ;

6° Un système de licences interalliées devrait être organisé pour permettre aux Alliés de contrôler définitivement et complètement tous les transports à leur destination, en vue d'éliminer les marchandises qui n'étaient pas strictement indispensables et de réserver le fret aux produits nécessaires à la vie nationale de chaque pays.

Les mesures relatives aux frets et aux assurances une fois prises, la politique de concentration de tous les achats des produits ou matières premières, essentiels tant à la guerre qu'à la vie du pays, se trouvera directement dans les mains des gouvernements agissant en commun; les paiements à l'étranger alors assurés dans la plus large mesure possible par des comptes de trésorerie fondés sur le jeu des ouvertures de crédit indispensables entre alliés, la puissance de résistance des belligérants sera portée au maximum et l'accroissement de la dette française à l'extérieur sera réduit de plusieurs milliards par an.

CHAPITRE IV

Les négociations d'octobre 1917 et l'accord du 3 novembre pour les importations alimentaires

Le *pool* du tonnage n'était pas encore réalisé pour le ravitaillement des Alliés. Au cours des négociations d'août 1917, M. Clémentel n'avait pas abordé de front, devant ses collègues anglais, l'ensemble du programme qu'il s'était fixé et qu'il avait exposé au Président du Conseil, c'est-à-dire : la mise en commun de toutes les ressources de tonnage et leur répartition entre Alliés au prorata de leurs besoins respectifs. L'atmosphère à Londres était à ce moment peu favorable à la réussite d'un projet de telle envergure. Mieux valait en préparer l'aboutissement sous une forme indirecte, progressive, mais plus sûre : il fallait que la France reprît le programme de ses besoins d'importations, le communiquât ensuite à ses alliés conformément au désir qu'ils avaient exprimé et leur réclamât, en échange, communication du leur. Cette comparaison des besoins, produits par produits, ne pouvait être qu'avantageuse à la défense du point de vue français et elle deviendrait ainsi le levier le plus puissant pour que la France obtînt qu'on pratiquât la politique économique générale qui était conforme à ses vœux.

Mais les Ministres britanniques étaient en mesure d'apprécier toute la portée des conséquences impliquées dans le plan de M. Clémentel, et en particulier l'hypothèque permanente qui allait ainsi peser sur leurs propres ressources, hypothèque dont la durée pouvait se prolonger fort longtemps. D'autre part ils estimaient nécessaire et juste que

les États-Unis prissent leur part de ces charges. Toujours est-il qu'ils paraissaient beaucoup moins pressés que le gouvernement français de s'engager dans de nouvelles négociations.

Jusqu'à ce jour le gouvernement britannique avait été le plus ardent partisan de la coopération interalliée, mais son but principal était d'élargir le système des achats en commun, de façon à réduire les dépenses de guerre et à enrayer la hausse du coût de la vie en Grande-Bretagne. Ce système était sans doute profitable à la cause commune, mais c'était évidemment le Royaume-Uni qui en fait, en raison de ses énormes besoins d'importation, en bénéficiait le plus. Par ailleurs, grâce au double privilège qu'il détenait de répartir à la fois les crédits et le tonnage, il restait ainsi en pratique maître de la répartition des achats.

La politique française tendait également à élargir la coopération interalliée, mais à ne pas la limiter au système des achats en commun qui serait complété par un mode de répartition des ressources en tonnage. Elle arrivait ainsi à modifier du tout au tout la situation privilégiée de la Grande-Bretagne. Aussi n'y a-t-il point lieu de s'étonner non seulement du peu d'empressement, mais même des résistances extrêmement vives que M. Clémentel allait rencontrer dans les milieux britanniques, du jour où se préciserait la politique française.

A son départ de Londres, M. Clémentel avait pris, de nouveau, rendez-vous avec les ministres britanniques pour le 25 septembre. Tout le mois de septembre fut occupé à établir un inventaire complet non seulement des besoins de la France en ravitaillement, mais encore de tous les besoins d'importations indispensables pendant la guerre en y comprenant l'armement, le commerce, les travaux publics, l'agriculture. On avait adopté la manière de compter anglaise en *tonnage-mois* et en *tonnage-année*, de façon que l'on pût comparer exactement les besoins des Français à ceux des Anglais. D'accord avec M. de Monzie, l'organisation définitive des transports maritimes fut étudiée sur des bases permettant d'exercer un contrôle aussi rigoureux que possible sur le tonnage qui se trouvait alors à la disposition du gouvernement français.

La situation du ravitaillement français en céréales panifiables rendait d'ailleurs ce contrôle absolument indispensable, car elle risquait de tourner à la catastrophe. Aussi allait se poser à nouveau entre l'Angleterre et la France le problème du *pool* du tonnage dans toute son urgence et dans toute sa gravité.

La récolte française de 1917 était encore inférieure de 2 millions de tonnes à celle de 1916 et de 5.500.000 tonnes à la production moyenne d'avant-guerre; elle n'atteignait en effet que 3.900.000 tonnes contre 9.400.000 en 1913. De plus, en raison des prix et des espoirs de hausse, le paysan gardait son blé et il y avait lieu de craindre une perte de blé en meules plus grande que dans les années précédentes, si bien que la quantité de blé disponible pour la population ne serait guère que de 3.600.000 tonnes.

Ce fléchissement dans la production française, fléchissement qui dépassait les prévisions les plus pessimistes, était dû à toute une série de causes dont les principales étaient la mobilisation de tous les hommes valides en France, l'extrême fatigue des femmes et des vieillards, le manque d'engrais dont le chiffre avait faibli d'année en année au point d'être nul pour la campagne 1916-1917. Pour ne citer qu'un exemple, la quantité de superphosphates employés, qui était presque de 2 millions de tonnes avant la guerre, était tombée à 300.000 tonnes. Enfin rappelons la température très défavorable de l'hiver 1916-1917 et les pluies persistantes de l'été 1917.

Cette situation s'était encore sérieusement aggravée du déficit des arrivages de l'extérieur, dû au retrait progressif, par le gouvernement anglais, depuis sa note d'avril 1917, du tonnage mis alors à la disposition de la France.

Grâce à ce tonnage qu'elle avait récupéré, l'Angleterre avait au contraire comblé et au delà le déficit de ses stocks tel qu'il existait en janvier-février 1917. C'est ainsi que la comparaison, pour les six mois allant d'avril à fin septembre inclus, de ses besoins et de ses importations, montrait une différence en excédent de 185.000 tonnes, alors que le déficit était pour la France de 294.000 tonnes et pour l'Italie de

240.000 tonnes. Les besoins reconnus de la France, de janvier à septembre, étaient évalués à 588.375 quintaux, elle n'en avait reçu que 120.227, soit 20 pour 100 environ; alors que l'Angleterre, pour 1.939.500 tonnes qui lui avaient été attribuées, avait reçu 1.137.669 tonnes, soit près de 60 pour 100. L'Italie était aussi mal partagée que la France : ses besoins étaient de 879.000, ses recettes 185.000; elle n'avait donc reçu satisfaction que dans la proportion de 21,1 pour 100.

Ces chiffres prouvent éloquemment que les Anglais avaient su se réserver les avantages que les règlements du *Wheat Executive* assuraient à chacun des Alliés possédant bateaux et crédits. Ils espéraient d'ailleurs que la nouvelle récolte en vue couvrirait les plus urgents besoins de la France. Malheureusement ces prévisions ne se réalisèrent pas. Bien plus, les battages, faute de main-d'œuvre et faute de charbon, avaient été retardés et au milieu d'octobre la récolte n'était pas encore battue. De plus il était indispensable de mettre de côté les 8 millions de quintaux nécessaires aux semences. Tant et si bien que la France se trouvait pour l'année suivante dans l'obligation de vivre sur les disponibilités extrêmement restreintes de la nouvelle récolte. Enfin, s'il n'y avait pas d'accaparement de la part des producteurs, il y avait tout au moins « resserre » dans les régions où le blé avait été battu parce que, dans ces régions, la propriété était morcelée et que le producteur, ne récoltant que des quantités minimes, était autorisé à en conserver la majeure partie pour sa consommation personnelle.

Pour parer en partie aux difficultés résultant de cette situation, le gouvernement avait dû prendre un certain nombre de mesures. Des équipes militaires avaient été constituées en vue d'activer les battages chez les propriétaires, avec ou sans leur agrément. Le taux de blutage avait été porté à 85 pour 100. L'emploi de la farine de froment, et aussi des farines de maïs, d'orge et de seigle dans la biscuiterie et la pâtisserie, avait été interdit.

Par ailleurs tout le tonnage disponible avait été mis au service du ravitaillement. Au cours du mois de septembre une révision générale de l'emploi du tonnage à la disposition de la

France avait été faite par une commission interministérielle, la position de chaque navire avait été examinée et tout ce qui n'était pas absolument indispensable à la guerre avait été réservé au ravitaillement. On avait volontairement refusé de tenir compte de la situation désastreuse ainsi créée aux colonies, où 900.000 tonnes de marchandises achetées par l'État avaient dû être stockées, faute de transports sur la France. C'est ainsi qu'on retira près de 240.000 tonnes de navires pour les affecter à l'Atlantique Nord. La réduction du tonnage sur les Antilles fut de 87.000 tonnes sur 132.000, soit 65 pour 100; sur le Maroc de 29.500 tonnes sur 78.500, soit 37 pour 100; sur l'Afrique occidentale française de 10.000 tonnes sur 51.000, soit 20 pour 100; sur Madagascar de 32.000 sur 138.000, soit 23 pour 100; sur l'Extrême-Orient de 65.600 tonnes sur 231.000, soit 28 pour 100.

Le Ministre de l'Armement, M. Loucheur, pour éviter une catastrophe, dut céder au Ravitaillement la totalité du tonnage qui lui était affecté pendant la première quinzaine du mois d'octobre sur l'Amérique du Nord. De même, dès septembre, le Ministre du Ravitaillement, M. Long, dut réquisitionner toutes les quantités disponibles de riz, fèves, pois chiches et les faire moudre pour arriver à nourrir les armées.

Mais toutes ces mesures n'étaient que des palliatifs, dont l'efficacité d'ailleurs ne devait se faire sentir qu'après un certain temps. En attendant, la situation du ravitaillement français était devenue de plus en plus tragique durant les dernières semaines. Les approvisionnements en réserve pour l'armée étaient tombés à un jour. Pour Paris et les grands centres, alors qu'on était habituellement approvisionné pour quinze jours, on ne l'était plus que pour deux ou trois. La France, ne vivait plus au jour le jour, mais heure par heure, et au train dont allaient les choses elle risquait bientôt de se réveiller sans pain.

La catastrophe ne pouvait être évitée que par le concours de ses Alliés anglais.

Ceux-ci, pour les raisons déjà données, et probablement aussi parce qu'ils étaient moins préparés que les Français aux

négociations prévues lors du voyage d'août de M. Clémentel, avaient fait remettre au 16 octobre l'entrevue d'abord fixée au 25 septembre. L'ambassadeur de France à Londres insistait sur la nécessité de reculer le rendez-vous, estimant que le gouvernement anglais n'était pas encore prêt à aborder l'ensemble des questions qui devaient être soulevées. Toutefois la situation du ravitaillement de la France était telle que M. Clémentel ne crut pas devoir attendre davantage. Le 8 octobre il se rendit à Londres accompagné de M. Long, Ministre du Ravitaillement, voulant mettre à profit la présence dans cette ville du Président du Conseil, de M. Loucheur et de M. Franklin-Bouillon qui s'y trouvaient pour y traiter de l'unité de commandement.

Le soir de son arrivée, ses collègues expliquèrent à M. Clémentel que le gouvernement britannique venait de changer de méthode : les grandes questions qu'il avait jusqu'ici l'habitude de traiter directement par la voie des ministres devaient être à l'avenir instruites et rapportées au *Cabinet de Guerre* par un des membres de ce Cabinet ; le rôle des ministres en était réduit à celui de simple chef de département exécutif.

A vrai dire, certains renseignements personnels qu'avait reçus M. Clémentel avant son départ pour Londres, lui permettaient de croire que le gouvernement britannique ferait fléchir le principe nouveau pour la négociation qu'il allait entreprendre. Le *Cabinet de Guerre* était un paravent commode pour éluder des questions que le gouvernement britannique jugeait embarrassantes. Comme par le passé, le gouvernement britannique préférait encore aux grandes conférences des gouvernements alliés les entrevues personnelles et officieuses des ministres français et anglais. Quoi qu'il en soit, il fut convenu au cours de la réunion des ministres français que le Président du Conseil demanderait au Premier Ministre la constitution d'un Comité où siégerait, avec M. Clémentel et M. Long, un membre du Cabinet de Guerre, lequel s'adjoindrait, de son côté, les ministres et fonctionnaires britanniques compétents.

Au déjeuner donné au Ritz, le lendemain, M. Clémentel eut l'occasion d'entretenir M. Lloyd George du but de son voyage et de lui faire connaître spécialement la gravité de la situation de la France et de l'Italie. M. Lloyd George répondit à M. Clémentel de régler la question avec Lord Rhonda, Contrôleur du ravitaillement britannique. Mais M. Clémentel fit remarquer que le problème était intimement lié à la conduite de la guerre, car la situation actuelle du ravitaillement constituait, à son avis, un véritable péril pour les Alliés. La question dépassait à ses yeux les attributions du Contrôleur du ravitaillement, car elle ressortissait aussi bien au Contrôleur du Shipping et au Président du Wheat Executive. Il concluait donc à la constitution d'un Comité placé sous la présidence d'un membre du Cabinet de Guerre et qui comprendrait du côté anglais : le Ministre de l'Alimentation, le Ministre des Transports maritimes, le Président du Wheat Executive, et du côté français : M. Long, Ministre du Ravitaillement et lui-même. Le nom de Lord Milner fut alors prononcé par M. Lloyd George pour la présidence et accepté avec joie par M. Clémentel qui connaissait la hauteur de vue, l'altruisme et les sentiments de solidarité interalliée de Lord Milner.

Pour fixer nettement les décisions prises, M. Clémentel rédigea un court memorandum que M. Painlevé remit le soir même au Premier Ministre ; ce texte, extrêmement important, base des négociations qui allaient durer pendant trois semaines, était libellé comme suit :

« La situation du ravitaillement des Alliés, et celle de la France en particulier, est actuellement tellement critique qu'elle risque de compromettre le résultat de la guerre.

« Depuis trois mois la France vit au jour le jour et même heure par heure sur ses arrivages. Les réserves pour Paris et les grands centres sont d'un jour, celles pour les armées de un à trois jours : de nombreuses localités ont déjà manqué de farine et les incidents se multiplient.

« Il est impossible que les Alliés poursuivent la guerre dans ces conditions et un règlement d'ensemble de cette question doit intervenir immédiatement entre eux.

« Les principes sur lesquels doit être basé ce règlement sont les suivants :

« 1° Un programme sera dressé fixant les quantités de denrées strictement indispensables à la subsistance des pays alliés ; ces dernières seront importées par absolue priorité ;

« 2° Mise du tonnage nécessaire à la disposition de l'organe chargé d'assurer ces importations, la France et l'Angleterre participant, chacune suivant ses moyens, à la création de cette flotte ;

« 3° Égalité devant les restrictions ;

« 4° Constitution immédiate du Comité qui aura pour président Lord Milner, Ministre du Cabinet de Guerre anglais, pour vice-président M. Clémentel, délégué du gouvernement français. Ce Comité comprendra les Ministres de l'Alimentation et des Transports britanniques, le président du Wheat Executive et le Ministre du Ravitaillement français. »

Ce memorandum ne vint en discussion devant le Cabinet de Guerre que le 16 octobre, après le départ de Londres du Président du Conseil.

Le Cabinet de Guerre décida que le Président du Board of Trade s'entendrait avec M. Clémentel sur la meilleure façon de traiter cette question du ravitaillement.

Il ne fut plus question, pour le moment du moins, de l'intervention obligatoire des membres du Cabinet de Guerre et, le soir même, M. Clémentel put par suite aborder la discussion dans les mêmes conditions que dans ses négociations antérieures avec les Ministres britanniques compétents, dont Sir Albert Stanley, Président du Board of Trade.

Les négociations entrèrent alors dans une phase plus active, et, au cours d'une première réunion du Comité réclamé par M. Clémentel, les principes de la note française furent longuement développés par les délégués français, à savoir : établissement de programmes de ravitaillement conjugués, avec importations par priorité, égalité des restrictions en tenant compte des usages et des modes d'alimentation respectifs.

La question fit encore un pas en avant au cours des deux

séances qui suivirent. Le Président du Board of Trade et ses collègues anglais déclarèrent adhérer pleinement aux principes posés par les délégués français. Ils ajoutèrent qu'ils étaient prêts à entreprendre de suite avec eux l'étude de l'ensemble du problème en tenant compte de tous ses éléments, de tous les moyens et de tous les besoins, y compris ceux des États-Unis. Ils convièrent la délégation française à entreprendre ce travail aussitôt. « Bientôt, estimaient-ils, une conférence à laquelle participeraient les autres principaux États alliés pourrait avoir lieu, d'où sortirait un programme définitif de coopération et d'action. »

En attendant la mise en action de ce programme, le gouvernement anglais offrait au gouvernement français une aide immédiate en céréales. M. Long avait demandé la fourniture, avant le 1er novembre, de 30.000 tonnes de farine et de 30.000 tonnes de blé ; Sir Albert Stanley et Sir Joseph Maclay donnèrent leur adhésion à cette proposition qui fut immédiatement exécutée.

M. Clémentel insista vivement pour que dans la poursuite du programme, la collaboration se maintînt directe et étroite entre le gouvernement français et le gouvernement anglais, de manière que les deux pays pussent aborder la conférence entièrement unis et d'accord à l'avance.

Sir Albert Stanley répondit qu'il acceptait volontiers de maintenir la procédure employée jusqu'ici afin d'arriver plus sûrement et plus vite à un accord qu'il reconnaissait aussi urgent que nécessaire, mais il demanda formellement de garder secrètes toutes ces négociations pour ne pas créer d'émotion dans le public.

Sir Albert et ses collègues, tout en reconnaissant la justesse du principe défendu par les délégués français, hésitaient devant les responsabilités qu'allait entraîner pour l'Angleterre sa mise en pratique, surtout au fur et à mesure que les précisions apportées par des documents contrôlés leur montraient l'écart formidable existant entre les besoins français et les moyens d'importation dont disposait la France. Les membres du Comité de Guerre qui suivaient le développement de la négociation reculaient devant une décision qui, en raison

des troubles économiques et politiques qu'elle pouvait entraîner, leur apparaissait comme la plus grave qui se fût présentée à eux depuis la constitution de leur gouvernement.

Aussi, obligé de quitter Londres en raison de la situation gouvernementale en France, M. Clémentel crut devoir remettre à Sir Albert Stanley, en vue d'éclairer le débat, un memorandum où il précisait l'état actuel des négociations.

« A la date du 22 octobre 1917, était-il dit, les pourparlers engagés entre M. Clémentel, Ministre du Commerce, pour le compte du gouvernement français, et Sir Albert Stanley, Président du Board of Trade, pour le compte du gouvernement britannique, sont arrivés à l'état suivant :

« 1° Le gouvernement britannique a consenti au gouvernement français l'aide immédiate en farine et en blé qu'il sollicitait ;

« 2° Les deux gouvernements sont d'accord pour reconnaître que le problème d'alimentation de la Grande-Bretagne, de la France et de l'Italie est un problème interallié et que la situation actuelle de leur ravitaillement constitue un péril. Ils ont décidé en conséquence :

« *a*) Qu'un programme commun sera immédiatement dressé fixant les quantités de denrées strictement indispensables à la subsistance des trois pays alliés ;

« *b*) Que le tonnage nécessaire sera mis à la disposition de l'organisme chargé d'assurer ces importations, les Alliés participant, chacun suivant ses moyens, à la création de cette flotte ;

« *c*) Que les restrictions reconnues indispensables seront apportées proportionnellement pour chaque pays, compte tenu des usages et des modes d'alimentation respectifs ;

« 3° Les deux gouvernements poursuivent en ce moment en commun l'établissement du programme d'approvisionnement, de transports et de restrictions visé ci-dessus. Ces études déjà très avancées seront poussées activement de manière que l'exécution du programme puisse commencer dans le plus bref délai ;

« 4° Aussitôt après la mise au point du programme du ravi-

taillement, les deux gouvernements établiront ensemble le programme général des importations alliées en vue duquel ils se communiquent, dès à présent, toutes les données nécessaires. Il convient d'inviter le gouvernement des États-Unis à se joindre à eux pour coopérer le plus intimement et le plus activement possible à l'effort interallié, tant maritime qu'économique, indispensable à la conduite de la guerre. »

Ce memorandum ne faisait en somme que fixer par écrit, dans ses grandes lignes, l'accord de principe intervenu entre les deux gouvernements. Mais lorsqu'il en prit connaissance, Sir Albert Stanley se retrancha derrière les responsabilités du Cabinet de Guerre et déclara qu'il n'avait pas qualité pour terminer les négociations par un accord. La proposition de M. Clémentel devrait être soumise à Lord Milner et à Lord Robert Cecil et ceux-ci, vu l'importance de ce document, jugeraient sans doute indispensable de le porter eux-mêmes devant le Cabinet de Guerre. Le lendemain (23 octobre) de la communication de M. Clémentel, Sir Albert Stanley lui remit un contre-memorandum résumant, aux yeux du gouvernement britannique, la position des négociations. Cette courte note devait être communiquée le lendemain à l'approbation du Cabinet de Guerre.

On jugera, en la lisant, de l'écart qui existait entre les vues du délégué français et les vues du délégué britannique. « Comme résultat des négociations entre M. Clémentel, Ministre du Commerce, du côté du gouvernement français, et Sir Albert Stanley, Président du Board of Trade, du côté du gouvernement anglais, les principes suivants ont été adoptés :

« 1° Les gouvernements français et britannique s'accordent à reconnaître que c'est l'intérêt et le devoir de toutes les nations en guerre contre les Puissances centrales, d'assurer les approvisionnements nécessaires à leur subsistance aux populations des pays alliés ;

« 2° Les deux gouvernements arrêteront un programme fixant les quantités de vivres absolument indispensables à la subsistance des populations en France et dans le Royaume-Uni et se consulteront mutuellement, dès à présent,

pour déterminer les meilleurs moyens d'exécuter ce programme ;

« 3° Ils reconnaissent que l'exécution de ce programme dépend de l'étendue et de la nature de la coopération fournie par le gouvernement des États-Unis. Il est donc décidé qu'ils inviteront, sans délai, ce gouvernement à coopérer avec eux ;

« 4° Les deux gouvernements proposeront au gouvernement italien d'adhérer à la présente convention. »

En fait, le gouvernement anglais reconnaissait toute l'importance du problème du ravitaillement pour les Alliés, mais il subordonnait tout engagement de sa part à la coopération des États-Unis. Il éludait en outre la question de l'extension aux autres denrées importées du principe adopté pour le ravitaillement alimentaire.

La différence dans les points de vue des deux négociateurs était telle que M. Clémentel demanda immédiatement à Sir Albert Stanley un nouveau rendez-vous avant que la note précitée fût portée devant le Cabinet de Guerre. Il estimait en effet, pour sa part, que les négociations étaient en réalité beaucoup plus avancées que ne le laissait entendre le texte de Sir Albert Stanley, lequel n'était guère qu'une formule vague de collaboration et d'entr'aide. Mais M. Clémentel se rendait compte aussi que les négociations n'avaient chance d'aboutir que s'il se plaçait uniquement sur le terrain des réalités. Or la réalité la plus pressante et même la plus angoissante, celle qui devait faire fléchir l'hésitation de ses Alliés anglais, était la situation si tragique du ravitaillement de la France qui exigeait des mesures immédiates. On ne pouvait attendre la mise en œuvre de la collaboration américaine qui fatalement exigerait d'assez longs délais.

Si un accord n'intervenait pas sur ce point, dès maintenant, avec l'Angleterre, la France serait dans l'obligation, expliquait M. Clémentel à Sir Albert Stanley, de s'adresser directement à l'Amérique en vue d'obtenir son aide pour ses approvisionnements, mais au lieu de se présenter à l'Amérique en désespérés, ne valait-il pas mieux régler entre soi cette question

des besoins essentiels des deux pays, y faire face avec le tonnage correspondant, puis s'adresser ensuite en commun aux États-Unis en leur demandant alors leur collaboration complète ?

M. Clémentel insistait en conséquence pour qu'on reprît immédiatement la question du programme général entre Alliés — Angleterre, France, Italie — pour laquelle tous les renseignements nécessaires avaient été déjà fournis et qu'on fît un classement correspondant d'abord au ravitaillement alimentaire, puis aux besoins de la guerre, puis aux produits essentiels de la vie économique. Dans ces conditions le Cabinet de Guerre anglais pourrait se prononcer sur autre chose qu'un simple vœu de collaboration et adopter un texte ferme.

Sir Albert Stanley voulut bien momentanément se rendre à ces raisons et il fut décidé d'établir les programmes de ravitaillement de la France, de l'Angleterre et de l'Italie, mais il apparut alors, au simple examen des chiffres comparés aux moyens dont on disposait, que la réalisation de ces programmes était impossible. En conséquence on dut distinguer dans les denrées alimentaires deux catégories, dont la première, comprenant les denrées correspondant au minimum nécessaire à la vie humaine, devait passer en priorité absolue. Par suite de cette nouvelle compression les programmes prévus par les Ministres du Ravitaillement des trois pays furent encore réduits de 3 millions de tonnes. En définitive ils s'établissaient comme suit :

Pour la France une nouvelle réduction de 1 million de tonnes sur les céréales panifiables fut acceptée par M. Long; les importations de blé, maïs, orge et seigle furent limitées mensuellement à 371.000 tonnes, le riz à 10.000, les légumes secs à 12.500, le sucre à 24.200, l'huile d'olive à 3.710, la graisse animale à 2.150, les graines oléagineuses et l'huile végétale à 86.179, l'avoine pour l'armée à 60.000. Le programme des transports de viande frigorifiée, qu'assuraient des navires spéciaux, ne fut pas modifié. Les viandes conservées, viandes salées et denrées diverses furent classées en seconde catégorie et on réserva en ce qui les concernait toute affectation de moyens

de transport jusqu'au moment où serait examiné le programme général des importations.

Pour l'Angleterre, il fut convenu que le programme primitif serait diminué de toute l'importation des orges de brasserie, soit 300.000 tonnes, et de toute celle des grains destinés à l'alimentation du bétail, soit 800.000 tonnes, ainsi que de toutes les importations alimentaires de luxe telles que raisins de Corinthe, fruits secs, fruits frais, œufs, poisson et vins. Le programme britannique d'importations mensuelles se présentait finalement comme suit : blé, maïs, orge et seigle, 610.000 tonnes; riz, 30.000 ; légumes secs, 10.000 ; sucre, 111.000 ; huiles et graisses, 115.800; avoine pour l'armée, 93.000; thé, 13.600; beurre, margarine, fromage, saindoux, 41.000.

En ce qui concerne l'Italie, le gouvernement anglais demanda à M. Arlotta, Ministre italien, arrivé à Londres depuis quelques jours pour régler la question du ravitaillement, d'accepter également sur les céréales une réduction de 1 million de tonnes ; en tenant compte de cette réduction le programme mensuel italien se présentait comme suit : blé, maïs, orge et seigle, 300.000 tonnes ; avoine, 62.000 ; huiles et graisses, 12.000.

Pour assurer ces importations mensuelles le tonnage d. w. que les Alliés devaient avoir à leur disposition s'élevait pour la France à 2.065.457 tonnes d. w., pour l'Angleterre à 3.972.971, pour l'Italie à 1.358.904, soit au total près de 7.400.000 tonnes d. w.

Tel était le programme commun des importations indispensables à l'alimentation des Alliés, établi d'accord avec les ministres anglais compétents et notamment avec le Ministre des Transports. Une note devait être rédigée définitivement au nom des trois pays, et remise au Cabinet de Guerre anglais. Mais M. Clémentel demanda alors à Sir Albert Stanley quelle serait la situation de la France au cas où elle aurait à faire face, avec ses seuls moyens, à ce programme de ravitaillement de 2 millions de tonnes. La flotte à la disposition de la France sous pavillon français, neutre ou allié, s'élevait au 10 octobre à 3.776.000 tonnes. En déduisant les 2 millions de

tonnes néeessaires à son ravitaillement de première néeessité, il restait 1.776.000 tonnes, dont 980.000 étaient affeetées au transport des eharbons, 432.000 au service de la marine de guerre — tanks pétroliers ou bateaux immobilisés pour diverses eauses — et 219.000 tonnes enfin aux transports de Salonique.

Dans l'hypothèse envisagée, il ne restait plus à la Franee aueun tonnage pour assurer les importations néeessaires non seulement au maintien de sa vie éeonomique, mais même aux approvisionnements de guerre. Une telle hypothèse était inadmissible, et dans la pensée de M. Clémentel il paraissait équitable que le programme de eollaboration eomportât les deux prineipes suivants : affectation à ehaeun des Alliés du tonnage qui lui était aetuellement attribué pour ee serviee et fourniture du surplus par l'Angleterre. La Franee, en paralysant tous ses transports, en isolant ses eolonies, en supprimant toutes les importations qui n'avaient pas un earaetère essentiel, se trouvait manquer eneore pour son ravitaillement d'une flotte de 1 million de tonnes. Il était indispensable, puisque le gouvernement anglais ne voulait pas régler la question par l'établissement d'un programme à exéeution eommune, qu'il fût attribué par l'Angleterre à la Franee un tonnage nouveau de 1 million de tonnes.

Sir Albert Stanley déelara qu'il ne pouvait être question d'allouer purement et simplement 1 million de tonnes de plus au serviee de la Franee, à moins que grâee à l'effort américain et en le demandant aux neutres, ou en faisant pression sur eux, les Alliés ne pussent disposer d'un tonnage supplémentaire important. « Nous savons fort bien, disait-il, que l'Amérique n'est pas en mesure de nous donner tout le tonnage qui nous manque, mais elle peut nous en fournir une eertaine quantité et il faut que nous saehions ee qu'elle peut ajouter à nos ressourees propres. Nous avons sur les ehantiers américains 600.000 à 800.000 tonnes d. w. en eonstruetion qui nous seraient d'une grande utilité ; or, l'Amérique les a retenues pour son propre usage et il eonvient que eette situation soit éelaireie sans perdre un seul instant. Ce serait une

folie pour notre gouvernement que de décider des restrictions radicales, qui auraient des conséquences très étendues, sans être en possession de tous les éléments du problème ». Aussi insistait-il pour maintenir son point du vue : il acceptait le principe de la priorité du ravitaillement et des programmes à exécution commune, mais rien ne pouvait être arrêté avant que les deux gouvernements n'eussent officiellement, par deux de leurs membres, fait connaître la situation au gouvernement des États-Unis et obtenu son aide, laquelle était indispensable.

La négociation aboutissait donc à une impasse, puisque M. Clémentel estimait au contraire que la gravité actuelle du problème du ravitaillement était telle qu'il fallait y faire face sans tarder et que toute demande de coopération adressée à l'Amérique devait être subordonnée à un accord préalable définitif entre Alliés, cela afin de ne pas donner à l'Amérique l'impression fâcheuse que les Alliés avaient attendu sa venue dans leur camp « pour réaliser après trois ans de lutte commune leur coopération complète et l'égalité de leurs sacrifices. »

Néanmoins, Sir Albert Stanley pria M. Clémentel de lui remettre à l'usage du gouvernement britannique un second memorandum qui préciserait le point de vue français. Ce memorandum pose officiellement pour la première fois devant le gouvernement britannique la question du *pool* du tonnage allié et de l'affectation des bateaux à toutes les importations essentielles à la conduite de la guerre et à la vie des alliés, la priorité de chaque catégorie d'importations devant être fixée suivant les circonstances.

« Les transports maritimes, lit-on dans ce document, jouent, à l'heure actuelle, le rôle le plus important dans la conduite de la guerre. Il est du devoir des Alliés d'établir entre eux, pour leur utilisation, l'unité de vue et d'action indispensable pour faire face, *au moyen de l'ensemble de leur tonnage, à leurs besoins les plus urgents.* »

Après avoir fait remarquer que si la France devait, par ses seuls moyens, assurer le programme de son ravitaillement, il

ne lui resterait rien pour les importations néeessaires à la eonduite de la guerre ni pour celles indispensables à la vie du pays, le memorandum poursuivait en ces termes : « La situation actuelle nc peut se prolonger, elle menace l'existence de la Francc et avec elle eelle des Alliés.

« Les données du problème sont entièrement eonnues, de plus longues études nc sauraient éelaircir davantage la situation de fait en faee de laquelle se trouvent nos deux pays.

« La responsabilité des deux gouvernements serait gravement engagée s'ils n'avaient à l'heure voulue mis en commun tous les moyens dont ils pouvaient disposer pour permettre aux Alliés de eontinuer l'effort qui doit les conduire à la victoire.

« C'est pourquoi je demande au gouvernement britannique d'adopter lc texte ei-dessous, dans lequel j'ai tenu compte du point de vue qui m'a été exprimé officiellement par différents membres du gouvernement britannique ou chefs de services avec lesquels, depuis 15 jours, j'étudie la solution à apporter au grave problème que pose la situation actuelle :

« 1° Les deux gouvernements sont d'aecord, tout en réservant leurs droits de souveraineté sur les navires battant leur pavillon respectif, pour que les moyens de transports maritimes à leur disposition soient utilisés en commun en vue de satisfaire aux besoins reconnus entre eux comme étant les plus urgents au cours des ajustements périodiques qui devront intervenir.

« A cet effet, ils poursuivent en ce moment l'établissement de leur programme commun d'importations, en vue de les réduire au minimum indispensable.

« 2° Étant donné l'urgence actuelle du problème du ravitaillement pour la Grande-Bretagne, la Franee et l'Italie, les deux gouvernements ont décidé de considérer jusqu'à nouvel ordre leur programme eommun d'importations pour la eonsommation humaine, établi de janvier à août 1918, comme devant avoir la priorité sur toutes les autres importations, et ils prendront les mesures nécessaires pour rajuster leur tonnage en conséquence.

« Entre temps la Grande-Bretagne, afin de faire face à la crise immédiate, déroutera sur la France et l'Italie des navires actuellement alloués aux importations du Royaume-Uni.

« 3° Les gouvernements britannique et français décident de faire connaître au plus tôt au gouvernement des États-Unis d'Amérique l'arrangement ci-dessus, de lui demander de concert de participer à cet accord au même titre qu'eux-mêmes et de joindre son effort à celui de la Grande-Bretagne et de la France en vue d'accroître le tonnage au service des Alliés. »

Il y a lieu d'insister sur une différence importante entre les deux notes du 22 et du 30 octobre, cette dernière remise à Sir Albert Stanley. La première débute en posant le principe de la priorité du ravitaillement alimentaire et ne considère l'établissement des programmes à exécution commune que comme un corollaire du programme joint de ravitaillement. La seconde au contraire pose tout d'abord la nécessité de l'établissement des programmes à exécution commune, dont le programme du ravitaillement n'est qu'une première conséquence.

Cette modification dans les propositions faites par M. Clémentel provenait de la nécessité où il se trouvait de rechercher, avant qu'aucune décision définitive fût prise par le Cabinet de Guerre, tous les terrains d'entente. Les divers ministres anglais compétents étaient en effet loin d'être d'accord entre eux.

Ce n'est qu'après de longues discussions avec eux que M. Clémentel put les amener à reconnaître que l'adoption de ses suggestions présentait pour la Grande-Bretagne elle-même le plus grand intérêt.

Peu à peu cependant, M. Clémentel eut cause gagnée auprès des divers ministères anglais compétents, tant et si bien que les propositions définitives contenues dans la note du 30 octobre avaient leur approbation tacite. M. Clémentel allait donc se présenter devant le Cabinet de Guerre où ses propositions devaient être discutées, pour y défendre une thèse qui était à la fois française et anglaise.

Les vues de certains membres du Cabinet de Guerre étaient en revanche opposées à celles de M. Clémentel. M. Bonar Law, qui passait avec raison pour être le plus favorable à la coopération anglo-française, tout en appréciant le bien-fondé de ses demandes, exprimait confidentiellement

à M. Clémentel la crainte de difficultés intérieures graves, si l'Angleterre était amenée à des restrictions trop sévères. Il considérait par suite la coopération américaine comme indispensable avant toute décision. L'atmosphère était telle, le soir du 31 octobre, dans la délégation française où figuraient de nouveau MM. Painlevé et Franklin-Bouillon, que certains de ses membres estimaient l'heure venue, après l'échec inévitable de la négociation engagée par M. Clémentel, d'accepter les offres anglaises de simples secours de ravitaillement.

Un dernier fait, à la veille de la réunion du Cabinet de Guerre, allait éclairer d'une façon plus significative encore la délégation française sur les intentions définitives du gouvernement anglais. Le gouvernement anglais faisait connaître qu'en plus des 30.000 tonnes de farine et des 30.000 tonnes de blé déjà allouées, il décidait d'accorder une nouvelle aide immédiate pour le transport du blé, par voie de déroutement du tonnage affecté à l'importation des céréales en Grande-Bretagne : 100.000 tonnes, chargement novembre, et une quantité au moins égale, chargement décembre.

Le Président du *Wheat Executive*, M. Beale, indiquait, en transmettant cette décision, que l'aide immédiate accordée aux gouvernements français et italien aurait pour conséquence l'envoi en France et en Italie de la totalité des cargos actuellement chargés en céréales pour la Grande-Bretagne.

Le même soir, à 3 heures, M. Lloyd George dépêchait enfin Lord Milner à M. Clémentel pour juger des effets apaisants que cette preuve de bonne volonté du gouvernement anglais avait dû avoir sur les Français. Aux yeux de Lord Milner, la France avait reçu complète satisfaction et, la coopération franco-anglaise étant en voie d'application, M. Clémentel n'avait plus qu'à se joindre à Sir Albert Stanley pour se rendre en Amérique.

Mais M. Clémentel resta intransigeant, et insista sur l'adoption du principe du *pool* du tonnage, étant donné l'écart formidable pour la France entre le total de ses besoins et le total de ses moyens. Lord Milner lui répondit qu'il préférait de beaucoup à ces questions de principe les solutions concrètes. « S'il

en est ainsi, lui fit remarquer alors M. Clémentel, l'Angleterre doit céder à la France 1 million de tonnes. » Une dernière fois les deux thèses allaient donc s'affronter à la réunion des délégués du Cabinet de Guerre.

Cette séance occupa la matinée et la soirée de la journée du 3 novembre. M. Balfour, Secrétaire d'État au Foreign Office, présidait, entouré de Lord Milner et de Lord Robert Cecil ; étaient aussi présents du côté anglais Sir Albert Stanley, Sir Joseph Maclay, M. Beale, Directeur du *Wheat Executive*, le représentant du *Food Controller* et Sir Edmund Wyldbore Smith, Directeur de la Commission internationale du Ravitaillement.

M. Clémentel, assisté de M. de Fleuriau, de MM. Monnet et Vilgrain, reprit oralement, devant le Comité de Guerre, l'ensemble des arguments qui militaient pour un *pool* général du tonnage. La France était prête à toutes les restrictions compatibles avec le maintien de la condition minima de subsistance de sa population — pour laquelle elle avait consenti à une nouvelle réduction de 1 million de tonnes — mais cela n'était possible que si l'on pouvait à l'avance établir un plan de répartition et régler ces restrictions, ce qui impliquait l'établissement d'un programme commun assurant à chacun le tonnage indispensable. « La France ne peut organiser sa vie économique, ajoutait-il, que si l'on sort du régime actuel. Le résultat de la situation que l'on a laissé se développer, sera de conduire à des à-coups qui désorganiseront tout : c'est ainsi qu'en juin et juillet, le Ministère de l'Armement, ne recevant pas l'acier dont il ne peut se passer, nous a pris un tonnage considérable destiné au blé; de là le déficit qui se fait sentir actuellement. Des 20.000 tonnes d'aide immédiate que nous avions à prendre sur les stocks anglais, 2.900 tonnes seulement nous sont parvenues, et cela montre le danger de ces improvisations, de ces secours d'urgence qui, après avoir dérangé tout un programme, arrivent rarement assez vite. Notre politique alliée n'évite une catastrophe que pour en préparer une autre, et il y a nécessité d'un programme logique dont l'exécution régulière mette à l'abri de pareils accidents. »

Pour M. Balfour au contraire, une organisation, si parfaite soit-elle, ne saurait parer à un accident aussi imprévu qu'une récolte de blé déficitaire comme celle de cette année. Tel n'est pas l'avis de M. Clémentel : ce déficit n'avait au contraire rien d'imprévu, il n'est pas un cas exceptionnel. M. Clémentel, à l'appui de cette thèse, fait appel à la compétence de M. Beale, Directeur du *Wheat Executive*, qui confirme qu'il n'ignorait pas que les récoltes de la France seraient déficitaires et que ses importations diminuaient d'une façon dangereuse. Il ajoute que si le *Wheat Executive* avait eu pouvoir de réquisitionner du tonnage, l'organisme qu'il dirige aurait pu parer à la crise actuelle pour l'ensemble des Alliés. Des restrictions auraient pu être nécessaires, mais on aurait évité ces à-coups imprévus. « Il faut, dès le début, que les arrangements faits pour les achats soient étendus au tonnage destiné à les transporter. »

Sir Joseph Maclay s'associe aux déclarations de M. Clémentel et dit également que, de son point de vue, rien n'est plus fâcheux dans l'utilisation du tonnage que les à-coups et l'imprévu.

« Une autre considération non moins importante, poursuit M. Clémentel, conduit nécessairement à faire tout au monde pour éviter ces soubresauts. Les restrictions ne peuvent être imposées aux consommateurs de la France que s'il y a certitude de leur fournir le minimum auquel on veut les réduire. Une carte de pain est comme un billet à ordre que l'on ne peut pas laisser protester. Une politique de restrictions ne donne des résultats que s'il y a sécurité dans les importations minima. C'est ainsi qu'il y a un an, la France recevait deux fois plus de sucre qu'aujourd'hui et cependant on faisait queue devant les épiceries. Aujourd'hui, avec les cartes individuelles, le système fonctionne à la satisfaction de tous et personne ne se plaint trop de la restriction imposée parce qu'il y a certitude qu'on livrera la quantité promise. Il faut qu'il en soit de même pour la carte de pain.

« Mais d'autres denrées sont aussi essentielles pour la poursuite de la guerre que les denrées alimentaires : ce sont

les nitrates, dont le stock en France est tombé très bas, ce sont les manganèses de l'Inde, ce sont les graines de rien indispensables à l'aviation, ce sont les avoines indispensables à nos chevaux ; toutes ces importations sont essentielles et doivent être reçues sans arrêt si l'on ne veut que l'effort militaire se ralentisse. Seule ma méthode des programmes joints, fondée sur la mise en commun des ressources et des moyens de transport, permettra d'en assurer l'importation régulière.

« Il est indispensable que cette mise en commun soit réalisée entre Alliés avant leurs entretiens avec les États-Unis. Tout d'abord l'effort en tonnage que l'on peut attendre des États-Unis ne peut être que très réduit, tant que les constructions navales projetées en Amérique n'auront pas été terminées. Au début de cette année la flotte marchande américaine, d'après le « Lloyds », ne s'élevait qu'à 2.500.000 tonnes, dont il y a lieu de déduire 1 million de tonnes employées sur les Lacs et qui ne peuvent être utilisées à des transports en haute mer, et 500.000 tonnes réservées au cabotage et qui présentent le même caractère. Du million de tonnes restant, c'est tout au plus si 500.000 ou 600.000 tonnes peuvent être utilisables pour les transports sur l'Europe. Allons-nous dire aux États-Unis que ces 600.000 tonnes sont notre seule espérance, alors que nous disposons au total d'un tonnage de 20 millions de tonnes pour la solution du problème qui s'impose à nous ? Allons-nous dire à nos amis américains que nous ne pourrons rien faire ni rien prévoir, avant de connaître leurs vues sur l'emploi de ce tonnage relativement insignifiant ? La seule aide vraiment et immédiatement efficace à escompter des États-Unis, c'est la pression qu'ils peuvent nous aider à exercer sur les Neutres. Ceux-ci disposent encore de 9 à 10 millions de tonnes, dont une partie inutilisée et l'autre employée à des transports non indispensables. C'est 2 millions à 2.500.000 tonnes que nous pouvons espérer récupérer du côté des neutres ou du Japon ; mais même en admettant que les négociations soient couronnées d'un plein succès, ce tonnage ne deviendra disponible que progressivement, et, en attendant, comment les Alliés assureront-ils la satisfaction de leurs besoins immé-

diats ? Le gouvernement français aeceptera eertainement d'envoyer un de ses membres avee un des vôtres en Amérique si nous sommes d'aeeord sur le programme que j'ai exposé, à savoir : déeider de mettre en eommun les moyens et les besoins. A défaut de eette solution, la Franee doit pouvoir eompter sur l'alloeation d'une quantité globale de tonnage qui s'élèverait au moins, avee les restrietions les plus sévères, à 1 million ou 1.200.000 tonnes; eette dernière solution, toutefois, n'est pas désirable, ear ce qu'il faut établir avant tout, e'est notre solidarité éeonomique de guerre. »

L'exposé de M. Clémentel fit impression sur les membres de la Délégation britannique. La foree des arguments eommençait à ébranler eeux mêmes qui étaient les plus réfractaires à l'idée du *pool* du tonnage, et M. Balfour en partieulier. Sans doute M. Clémentel avait-il, de l'avis de ee dernier, estimé à trop peu de chose le concours qu'il y avait lieu d'espérer de l'Amérique, puisque l'ensemble des seules eommandes anglaises passées aux chantiers amérieains et que venait de réquisitionner le gouvernement des États-Unis, s'élevait à bien près de 1 million de tonnes. Mais il était évident néanmoins que ee taux ne représentait que 1/20 du tonnage à la disposition des Alliés et qu'en tout état de eause réelamer ee tonnage à l'Amérique pour assurer l'envoi des approvisionnements, e'était réduire d'autant ses envois de troupes en Franee et blesser son sincère désir de prendre à la guerre une part importante.

Lord Robert Ceeil traduisit le sentiment des membres du Comité de Guerre en disant qu'il fallait faire tout son possible pour ne pas heurter le sentiment amérieain. « Les télégrammes que nous reeevons d'Amérique, disait-il, expriment tous la même idée et le même eonseil : si vous pouvez seulement vous mettre d'aeeord entre vous sur ee qu'il vous faut, nous ferons tout ee qui est en notre pouvoir pour vous satisfaire. Si nous allons trouver les Amérieains avee les programmes et la liste des moyens par lesquels nous souhaitons qu'ils nous aident, nous pouvons espérer les meilleurs résultats. Si ee travail préalable n'était pas fait il pourrait y avoir alors danger

de voir les États-Unis prendre le parti de tout décider par eux-mêmes. »

La thèse du *pool* du tonnage paraissait gagnée. Les membres du Cabinet : Lord Robert Cecil, Lord Milner reconnaissaient, en se séparant après la première séance, que les besoins urgents de tous à l'heure présente — marchandises et tonnage — ne faisaient qu'un; l'accord déjà conclu en ce qui concerne les marchandises devait s'étendre également au tonnage.

Toutefois le débat rebondit à nouveau, sur l'intervention de Sir Albert Stanley, défenseur naturel de l'industrie et du commerce britanniques.

Sir Albert Stanley fit ressortir que le problème du tonnage ne se posait plus aujourd'hui dans les mêmes termes que par le passé. A l'heure présente, l'Angleterre ne pouvait satisfaire à de nouvelles demandes qu'en restreignant encore ses importations, mais la difficulté était qu'aujourd'hui, cette compression nouvelle devait s'attaquer à ce que, jusqu'à ce jour, l'on avait considéré comme essentiel. Evidemment le système des allocations de tonnage n'arrivait plus à suffire à la tâche, et il estimait que des modifications étaient indispensables en attendant les résultats des études entreprises, études qui comportaient la détermination du concours américain. Il conservait néanmoins la volonté immuable de satisfaire les besoins essentiels et de continuer la pratique, suivie jusqu'à ce jour, de faire face immédiatement aux besoins les plus pressants.

C'est entre ces deux thèses : *pool général* et *concours pour faire face aux besoins les plus immédiats*, que M. Balfour choisit une solution intermédiaire : application du principe du pool tout d'abord aux matières alimentaires; un projet de résolution devait être présenté en ce sens à la réunion du soir.

Dans l'intervalle, les membres anglais du Comité parurent revenir, au moins en partie, sur leurs impressions premières. Outre la répugnance toute naturelle qu'ils pouvaient éprouver à réduire encore l'activité des industries anglaises, il est vraisemblable aussi qu'ils aient craint que, si les Alliés présentaient à l'Amérique un programme tout préparé, celle-ci ne se contentât

d'un « All right » sans apporter aucun concours effectif ; il leur paraissait, en conséquence, plus prudent de tâter l'opinion américaine en réservant une partie du programme.

Aussi le texte qu'ils avaient élaboré présentait-il cette différence, par rapport à celui dont les grandes lignes avaient été fixées comme conclusion à la séance du matin, que l'exécution immédiate du programme commun ne s'appliquait plus qu'aux matières alimentaires. La résolution britannique était ainsi conçue :

> Les gouvernements français et britannique déclarent qu'ils sont d'accord pour établir entre eux un programme commun, pour leurs approvisionnements en matières alimentaires indispensables, sur le modèle de ceux qui sont relatifs aux céréales, et pour l'exécuter en commun ; et bien que chaque pays conserve en dernier ressort son droit de contrôle sur les navires de son pavillon, les deux gouvernements procéderont sans délai à l'examen des chiffres fournis par chacun d'eux en ce qui concerne les besoins d'importation et de tonnage, en vue de distribuer le tonnage à leur disposition.
>
> L'Amérique, étant l'un des belligérants, sera immédiatement requise de partager la charge qui lui incombera.

La résolution britannique présentait ce double caractère que l'obligation de fournir du tonnage à la France n'était pas formellement exprimée, et que la France devait s'engager à peser sur l'Amérique pour que cette dernière prît une part du fardeau commun.

Une telle résolution ne pouvait en aucune manière donner satisfaction à la délégation française. M. Clémentel s'éleva contre l'erreur de limiter l'étude des programmes joints aux seules denrées alimentaires. Il fit remarquer en particulier que le *Nitrate Executive*, récemment créé à Londres, serait sans objet s'il n'y avait pas de tonnage prévu pour les transports et que pour la poursuite de la guerre l'importation des nitrates était à son avis aussi urgente que celle des denrées alimentaires. Mais Lord Robert Cecil, parlant au nom des membres du Cabinet de Guerre, resta sur sa position, à savoir : satisfaction sera donnée à la France pour le blé dont

elle a le plus immédiatement besoin, et vu les conséquences politiques très graves qu'un arrêt dans sa distribution pourrait causer chez les nations alliées; pour les autres denrées, ne prendre aucune décision avant d'avoir négocié avec les Américains.

Un nouveau texte fut en conséquence élaboré par Lord Robert Cecil ; il était ainsi conçu :

> Les Alliés européens constatent qu'en raison du rendement déficitaire des moissons en France et en Italie, des résultats de la guerre sous-marine et d'autres causes, ils n'ont pas un tonnage suffisant pour leurs besoins. Il leur paraît que, parmi ces besoins, celui des approvisionnements de ravitaillement est le plus important et qu'il faut le satisfaire : 1° à part ; 2° immédiatement.

Le début de ce nouveau texte constituait évidemment un premier pas vers la thèse française, en ce sens que, s'il avait posé le principe de la priorité du ravitaillement, il laissait entendre que l'étude des importations des autres denrées essentielles viendrait elle aussi en son temps. M. Clémentel demanda qu'il fût précisé que le programme général devait être considéré et envisagé lui aussi comme une charge commune. Lord Robert Cecil opposa alors une résistance telle qu'il semblait inutile d'insister. Devant cette opposition, M. Clémentel demanda l'autorisation de conférer avec ses collaborateurs et d'étudier plus attentivement le texte qui venait d'être lu.

A la reprise de la séance, M. Clémentel annonça qu'il acceptait le texte proposé par Lord Robert Cecil, mais sous réserve d'une précision qui lui paraissait indispensable, à savoir que les Alliés participeraient au ravitaillement en denrées alimentaires proportionnellement à leurs moyens de transport, ce qui impliquait à ses yeux nécessairement la considération des autres programmes et leur classification par ordre d'urgence. Mais il se ralliait au point de vue anglais que toute décision relative à ces autres programmes ne deviendrait définitive et ne serait l'objet d'un accord qu'après les conversations avec le gouvernement américain; il proposait en conséquence le texte suivant :

Les gouvernements français et anglais sont d'accord pour établir et exécuter immédiatement les programmes communs nécessaires pour l'approvisionnement des populations alliées pendant la prochaine saison. Le tonnage nécessaire sera fourni par les Alliés en proportion de leurs moyens. Bien que chaque pays conserve en dernier ressort le droit de contrôle sur les navires de son pavillon, les deux gouvernements procéderont sans délai à l'examen des chiffres fournis par chacun d'eux en ce qui concerne les besoins d'importation et de tonnage en vue de redistribuer le tonnage à leur disposition.

La précision introduite par M. Clémentel dans le premier paragraphe, « le tonnage nécessaire sera fourni par les Alliés en proportion de leurs moyens », donna lieu à un incident pénible qui eût pu devenir très grave. Lord Robert Cecil comprit-il que cette réduction tendait à une redistribution générale du tonnage applicable non seulement aux importations de denrées de ravitaillement, mais encore à toutes les autres importations, ou bien était-il au contraire dans sa pensée de refuser tout engagement formel de fournir du tonnage, même pour les importations de denrées alimentaires ? C'est ce qu'il serait assez difficile de préciser. Toujours est-il qu'il se récria, aussitôt que la proposition française put être traduite en anglais : « Ce que demande M. Clémentel diffère considérablement de ce qui a été dit, son texte comporte l'obligation de fournir du tonnage, ce qui n'était pas dans notre proposition, et la négociation ne peut se poursuivre sur ce texte; je demande le renvoi de la délibération. »

C'était l'échec définitif, après trois longues semaines de négociations et d'efforts. Très ému, M. Clémentel répliqua : « Je ne comprends pas la proposition de Lord Robert Cecil; je ne puis accepter un renvoi ainsi motivé ; j'ai le sentiment que nous ne demandons que ce qui est juste, nous avons tout sacrifié, notre pays est martyrisé et il ne se plaint pas, mais il demande à être traité sur un pied d'égalité avec ses Alliés. Je ne croyais pas, ajouta-t-il, à l'heure présente de la guerre, après trois ans d'efforts surhumains que nous poursuivrons jusqu'au bout, à l'heure où, du fait même que nous nous sommes donnés sans compter à la cause commune, nos récoltes

sont terriblement déficitaires et nos moyens d'alimentation incertains, je ne croyais pas que l'Angleterre pût avoir une minute d'hésitation à accorder à la France la collaboration à laquelle nous avons droit. Votre texte n'a aucune précision, il ne nous donne aucune certitude au sujet du supplément de tonnage qui nous est nécessaire, je ne peux pas l'apporter en France. Il faut trouver une rédaction qui comporte d'une façon ferme l'obligation d'assurer l'alimentation des trois Alliés et prescrive l'étude du programme commun d'utilisation du tonnage. »

L'interprète français, M. Mantoux, se levait pour traduire la déclaration de M. Clémentel, lorsque M. Balfour l'arrêta d'un geste :

« Je ne puis concevoir, dit-il, que le gouvernement français songe un instant que l'Angleterre puisse l'abandonner et ne pas lui fournir l'aide à laquelle la France a droit. Je ne comprends pas que M. Clémentel puisse dire des choses aussi pénibles quand au contraire je lui ai déclaré que l'Angleterre est disposée à assurer la sécurité du ravitaillement de la France. »

M. de Fleuriau fit observer qu'il avait cru comprendre lui aussi comme M. Clémentel, et qu'il s'en excusait, car Lord Robert Cecil avait bien dit qu'il n'accepterait pas l'obligation de fournir le tonnage nécessaire au ravitaillement français. M. Balfour et Lord Cecil déclarèrent que c'était une erreur, et tout le monde fut d'accord pour estimer qu'il y avait eu malentendu. Dès lors le débat tourna court, et le soin de rédiger le mémorandum définitif fut confié à M. de Fleuriau et à Lord Robert Cecil. Le texte officiel était ainsi rédigé, — il constitue la fameuse déclaration du 3 novembre 1917 :

Les trois gouvernements de la Grande-Bretagne, de la France et de l'Italie constatent que, par suite du déficit des récoltes françaises et italiennes, de la guerre sous-marine et d'autres causes, les trois pays n'ont pas un tonnage suffisant pour tous leurs besoins; ils considèrent que de ces besoins l'alimentation est le plus important et qu'il peut être traité séparément : le montant des produits à importer pour l'alimentation est connu ; et ils pensent que le fardeau de la fourniture du tonnage

nécessaire pour y faire face doit être une charge commune pour tous les Alliés y compris les États-Unis ; mais, comme la nécessité d'un arrangement immédiat sur ce point est urgente, les trois gouvernements sont prêts à accepter la responsabilité de fournir selon leurs moyens le tonnage qui peut être nécessaire avec ou sans l'aide des États-Unis (1).

Les trois gouvernements convinrent en outre de procéder sans délai à l'examen de ceux des autres besoins des Alliés venant, par ordre d'importance, immédiatement après ceux de l'alimentation. Cet arrangement devait être tenu secret pour le moment.

Ce ne fut donc pas sans peine que la France et l'Angleterre réussirent à exprimer leur solidarité économique en des termes pratiques, concrets et de réalisation immédiate. L'on peut même affirmer que jusqu'à la dernière minute la décision resta incertaine.

Au surplus, dans l'esprit de M. Clémentel, l'accord du 3 novembre ne constituait qu'une préface à un accord plus général sur la conduite économique de la guerre, accord qui devait être fondé sur le principe de la mise en commun de l'ensemble des besoins et des ressources.

Si l'on cherche, à plusieurs années de distance, à apprécier objectivement les thèses française et anglaise, l'on remarque que le gouvernement anglais, depuis le début de ces négociations, était décidé à consentir tous les sacrifices pour assurer à la France, aussi bien qu'à l'Italie, la sécurité des approvisionnements indispensables en matière alimentaire. La divergence de vues se produisit lorsque le gouvernement britannique voulut subordonner tout engagement formel de sa part à une conversation préalable avec l'Amérique, alors que le gouvernement français demandait à l'Angleterre son concours immédiat, avant toute autre négociation.

A vrai dire, M. Clémentel était bien convaincu, lui aussi, que les Alliés devaient demander le concours américain, mais il différait d'avis sur la procédure à suivre pour l'obtenir.

---

(1) Cf. (en ce qui concerne les transports maritimes) SALTER, *op. cit.*, p. 144-148.

Se présenter aux États-Unis avec un programme discuté et accepté d'avance par la France et l'Angleterre, comme le proposait M. Clémentel, c'était, pensait la délégation britannique, inciter l'Amérique à répondre que tout était pour le mieux et risquer de ne rien obtenir du tout. De son côté M. Clémentel estimait que, laisser s'engager une négociation entre l'Amérique et les Alliés sans avoir établi au préalable un accord entre la France et l'Angleterre, c'était vouloir recommencer l'histoire de récentes négociations aux États-Unis, au cours desquelles les agents français et britanniques, en dépit de leurs relations amicales et de la solidarité interalliée, se combattaient pour obtenir satisfaction à leurs demandes en écartant, si nécessaire, celles de leurs collègues alliés, laissant les délégués américains devenir entre eux de véritables arbitres.

LIVRE III

La coopération interalliée

CHAPITRE PREMIER

L'intervention américaine

Le lendemain de la signature de l'accord du 3 novembre, Sir Albert Stanley allait trouver M. Clémentel pour l'entretenir des principes sur lesquels lui-même et ses collègues du gouvernement anglais entendaient engager les négociations que la France et l'Angleterre devaient poursuivre en commun en Amérique. A son sentiment, M. Clémentel et lui devaient se préparer à partir immédiatement pour l'Amérique, les deux Alliés devant remettre là-bas un memorandum commun traitant de la situation du tonnage dans le monde, des pertes subies, des constructions en cours, et indiquant la gravité des réductions des importations pour l'année 1918, comparées à l'année 1917, pour chacun des trois alliés : France, Grande-Bretagne et Italie.

M. Clémentel proposa d'ajouter à ce memorandum toutes informations utiles sur les moyens de réduire le déficit en tonnage, et d'y annexer des tableaux concernant la situation respective de la main-d'œuvre (pertes et gains), l'état des besoins en munitions, enfin et surtout l'estimation du tonnage nécessaire pour transporter et approvisionner une armée américaine d'un million d'hommes.

Les deux Ministres convinrent en se séparant qu'ils feraient étudier par leurs services les diverses questions soulevées en attendant que le gouvernement français désignât le négociateur qui devrait accompagner Sir Albert Stanley en Amérique.

Sur ces entrefaites les États-Unis, qui se préoccupaient de plus en plus, eux aussi, de trouver une solution à ces diverses questions, décidèrent d'envoyer en Europe, pour en traiter

avec les Alliés, le colonel House. La mission de cet envoyé extraordinaire, ami personnel du président Wilson et qui passait pour son confident, rendit inopportun l'envoi de négociateurs alliés à Washington. C'est en Europe, et en définitive à Paris, qu'allaient se tenir les grandes assises interalliées d'où devait sortir le plan de guerre économique et militaire des nations alliées et associées contre l'Allemagne.

Un aperçu des raisons qui firent se ranger l'Amérique aux côtés des Alliés paraît ici indispensable. Il nous éclairera sur la politique suivie au cours de la guerre par l'Amérique à l'égard de ses deux principaux alliés : la France et l'Angleterre.

L'on a déclaré à plusieurs reprises qu'il y avait lieu de faire une distinction entre les mobiles qui avaient poussé l'Angleterre et ceux qui avaient amené l'Amérique à se ranger aux côtés des Alliés. Une telle controverse nous a toujours paru aussi regrettable qu'inutile. A vrai dire, intérêts et sentiments sont toujours étroitement liés dans les mobiles qui décident l'entrée en guerre d'un grand peuple; ils agissent et réagissent constamment les uns sur les autres au cours de la période qui précède la rupture des relations diplomatiques.

En ce qui concerne les États-Unis d'Amérique, il a fallu de longs mois à ces actions et réactions pour créer cette unanimité publique qui conduisit le président Wilson, le 6 avril 1917, à déclarer la guerre à l'Allemagne, et pour faire naître cet idéal d'abnégation et de sacrifice qu'exprimaient si vivement les milliers de soldats américains envoyés en Europe.

A l'époque où la guerre éclata sur le continent européen, des raisons sentimentales, politiques et économiques dictaient au gouvernement américain une stricte neutralité; mais, au fur et à mesure que la guerre se prolongea, les unes et les autres devaient le pousser progressivement, mais inévitablement, à prendre le parti des puissances de l'Entente contre les Puissances centrales. Les récits des atrocités allemandes en France et en Belgique, la barbarie de la guerre sous-marine à outrance soulevèrent l'indignation d'un peuple dont l'âme est faite d'esprit réaliste et d'idéal chevaleresque. Ils lui inspirèrent le désir ardent de mettre un frein aux horreurs de

cette guerre et d'empêcher le retour de pareilles hécatombes dans l'avenir. D'autre part, le gouvernement américain était poussé à déclarer la guerre par de puissantes considérations politiques et économiques.

La guerre sous-marine à outrance, le torpillage des navires américains, alliés ou neutres en vue même des côtes américaines, ce n'était pas là seulement un défi à la fierté nationale et à la dignité du gouvernement américain, mais bien le blocus des ports de l'Atlantique pouvant entraîner la ruine du commerce extérieur des États-Unis, l'arrêt de la prospérité du pays sans cesse grandissante. Cette prospérité restait d'ailleurs en partie subordonnée au remboursement des crédits de plus en plus considérables consentis à l'Entente par les puissantes firmes financières de New-York. L'avenir même des États-Unis d'Amérique, leur sécurité et peut-être même leur indépendance étaient donc liés à la victoire finale des Alliés. Enfin l'on ne doit pas oublier — l'histoire des relations politiques des États-Unis et de l'Europe depuis les quinze dernières années le montre en effet à l'évidence, — que, si toutes les nations du continent européen et notamment l'Angleterre, respectaient scrupuleusement la doctrine de Monroë, seule l'Allemagne affichait sa ferme volonté de ne la point connaître.

Comme le sentiment, l'intérêt politique et économique poussait donc l'Amérique à concourir à la victoire de l'Entente. Mais si l'Amérique et l'Entente visaient finalement au même but, il n'en résultait pas nécessairement que les États-Unis dussent toujours sacrifier leurs propres intérêts à ceux des pays alliés. Leur concours fut certes décisif en matière militaire et accrut considérablement les chances d'un succès rapide des forces de l'Entente. Mais dans tous les autres domaines et plus particulièrement dans celui de l'assistance économique aux pays de l'Entente, épuisés déjà par plus de trente mois de sacrifices, les hommes d'affaires d'Amérique s'inspirèrent surtout de considérations pratiques et nationales : ils ne voulurent pas compromettre les résultats économiques et financiers que trente mois de neutralité leur avaient permis d'obtenir.

La France, exténuée par une guerre dont elle portait le principal fardeau, n'était plus à ce moment une rivale à craindre, bien que sur le terrain économique sa situation morale et sa force militaire lui eussent conservé une place que les capitalistes américains se piquaient de respecter. L'Angleterre, au contraire, en dépit de ses très gros sacrifices, maintenait intactes les richesses de ses vastes Dominions, sa marine marchande et sa flotte, sa longue pratique des affaires internationales ainsi que la puissante organisation économique édifiée depuis des siècles et constamment améliorée. Elle avait ainsi même conservé tous les éléments d'une renaissance qui était susceptible de faire obstacle au rêve américain.

La principale difficulté à la réalisation de ce rêve vint du peuple américain lui-même ; il n'était pas prêt pour le rôle mondial et, disons-le, pour l'hégémonie économique que certains de ses hommes d'État estimaient devoir assumer. Elle vint de l'individualisme foncier des éléments disparates et particularistes qui composent les États-Unis, elle vint de l'opposition des intérêts des populations éparses sur un immense continent et se livrant à des occupations très différentes. La guerre finie, le grand souffle d'altruisme qui avait soulevé le peuple des États-Unis retomba presque aussitôt. Les États-Unis reprirent la politique qui leur était chère d'isolement vis-à-vis de l'Europe; leurs hommes d'État durent assister en spectateurs impuissants à la formation de la crise qui allait s'abattre sur le vieux monde. L'opinion publique n'avait pas subi une transformation aussi rapide que celle qui s'était produite dans la situation financière et économique.

L'histoire de la rivalité anglo-américaine, qui pour être latente n'en était pas moins vive, demanderait, en raison de l'influence qu'elle a exercée sur les conditions de la coopération économique interalliée au cours de la guerre, de longs développements.

Nous éviterons de pénétrer sur ce terrain encore brûlant.

Nous noterons toutefois que depuis 1814, depuis cent ans, en dépit de multiples causes d'incidents, tous les conflits qui

avaient pu s'élever entre les États-Unis et la Grande-Bretagne avaient été heureusement liquidés sans recourir aux armes. C'est que, de part et d'autre, les intérêts matériels étaient étroitement liés et qu'en particulier l'avenir politique et économique de l'Amérique continuait à dépendre de l'hégémonie maritime et financière de la Grande-Bretagne. La doctrine de Monroë n'eût été qu'un vain mot devant certaines armées du continent européen si elle n'avait eu comme défenseur la flotte anglaise. Les richesses du sous-sol américain seraient restées longtemps enfouies dans ses profondeurs si l'or anglais ne s'était déversé aux États-Unis d'une façon continue pour les mettre en valeur. Chacun des deux peuples trouvait ainsi son profit dans leurs bonnes relations.

Néanmoins, du souvenir des conflits passés subsistait une sourde rancœur de part et d'autre. Du point de vue sentimental comme du point de vue économique, l'Amérique prétendait à une indépendance complète.

Elle n'était donc point, en juillet 1914, prête à se ranger *a priori* aux côtés de l'Angleterre, d'autant plus que les Allemands, établis en grand nombre dans la vallée du Mississipi, se livraient à une vive propagande pour conseiller la neutralité; cette propagande s'exerçait d'ailleurs non seulement contre les Anglais, mais aussi contre les Français. Les sympathies que la France comptait là-bas ne se manifestaient que chez les populations déjà vieilles d'une génération au moins ou dans les centres cultivés de la région Est.

L'ouverture des hostilités avait au surplus rendu encore plus sensible aux États-Unis la dépendance économique vis-à-vis de l'Angleterre, qui leur paraissait si lourde. Le rapatriement par les banques anglaises des fonds prêtés aux marchands américains et le non-renouvellement des ouvertures de crédits qu'elles avaient consenties, allaient déclencher sur toute l'étendue du territoire américain une crise économique qui risquait de lui être fatale.

Le marché américain devait en effet à l'étranger, au 1er août 1914, 400 à 500 millions de dollars à échéances diverses s'étendant jusqu'à la fin de l'année. Une centaine de millions

de dollars étaient exigibles au cours du mois d'août. En temps normal, ces crédits étaient renouvelés sans difficulté : leur libération s'effectuait toujours dans les deux derniers mois de l'année grâce à la vente à l'Europe du coton qui constitue le plus clair des moyens de paiement au comptant dont dispose le marché américain pour rembourser les avances consenties pendant la majeure partie du reste de l'année. Or le blocus des Empires centraux, gros consommateurs de coton américain, le blocus plus ou moins complet de la Russie, la réduction considérable de la consommation industrielle en France et en Angleterre, risquaient de rendre la majeure partie de ce coton invendable; pour le reste, on aurait de la peine à trouver un marché, et peut-être devrait-on consentir des prix de famine. Ainsi, outre les terribles difficultés financières auxquelles l'Amérique avait à faire face, se posait la question non moins grave de la ruine possible de ses planteurs.

Du point de vue financier, la situation immédiate apparaissait d'autant plus sombre que les valeurs américaines restaient invendables, au moins momentanément, sur les marchés extérieurs ; en conséquence le remboursement des dettes contractées entraînerait une sortie d'or dont l'effet très défavorable sur les crédits accordés par les banques américaines à leurs clients de l'intérieur, allait provoquer des faillites et aboutir à l'étranglement complet des affaires.

A toute autre époque, une pareille situation aurait certainement plongé les États-Unis dans une crise redoutable. Heureusement les crises économiques intérieures de 1893 et de 1907 avaient porté leurs fruits. Après six ans d'enquêtes laborieuses et de discussions prolongées, le Sénat était parvenu à doter les États-Unis d'un organisme bancaire central fonctionnant sous la contrôle de l'État et qui, sans être absolument identique aux grandes banques nationales d'émission existant dans les pays d'Europe, en présentait néanmoins les caractéristiques fondamentales : c'était la banque des banques, avec une grande élasticité dans le jeu et l'utilisation des réserves, munie du privilège de l'émission, et jouant le rôle de banque du Trésor Public. La loi créant les Federal Reserve Banks avec

leur Federal Reserve Board avait été votée en décembre 1913, et c'est dans les premiers jours de novembre 1914 que le système entrait définitivement en vigueur.

Entre temps, d'ailleurs, et pour parer aux défectuosités de l'ancien système, notamment au manque d'élasticité en matière de crédits de circulation, l'Aldrich Vreeland Emergency Currency Act prévoyait dès 1908 une émission temporaire qui atteignait en pratique près de 500 millions de dollars ; cette dernière loi expirait le 30 juin 1914, mais elle fut prorogée jusqu'au 30 juin 1915.

Il serait hors du cadre de ce travail de donner de plus amples détails sur les Federal Reserve Banks. Qu'il nous suffise de dire, mais en y insistant d'une façon toute particulière, que cette création, qui fut un événement de la plus haute importance dans la vie des États-Unis, permit à l'Amérique d'apporter à l'Entente, une fois qu'elle se fut rangée à ses côtés, avec son puissant concours militaire, son aide économique et financière. Dès les premiers mois des hostilités, le Federal Reserve System aida à surmonter la crise qui menaçait l'Amérique, mais son rôle devint capital en avril 1917. Il permit, sans bouleverser le marché, la mobilisation de toutes les ressources financières destinées à procurer aux Alliés les sommes gigantesques qui leur étaient nécessaires.

Cette opinion fut exprimée avec autorité par M. Far, Président du Conseil d'administration de la Première Banque Nationale de Chicago. « L'on voit difficilement, dit-il, comment nous aurions pu surmonter la crise de la guerre et des années qui suivirent immédiatement, sans quelque organisation similaire à celle du Federal Reserve System. » C'est le Federal Reserve Board qui prit l'initiative, au nom de l'ensemble des banques américaines et avant le démarrage des Federal Reserve Banks, de liquider la dette extérieure par la constitution d'un fonds en or de 100 millions de dollars et par l'ouverture de négociations directes avec le gouvernement anglais. C'est encore sous les auspices du Fédéral Reserve System que fut constitué un fonds d'avances de 135 millions de dollars, dont 35 millions prêtés par le gouvernement américain, pour

venir en aide aux planteurs de coton. Grâce à cette double mesure, complétée par l'émission supplémentaire de près de 400 millions de dollars autorisée par l'Act de 1908, la crise qui s'annonçait tragique put être conjurée.

Deux éléments allaient accélérer la renaissance de l'activité économique et lui donner un essor prodigieux. En premier lieu, un redressement rapide de la balance commerciale, dû aux achats considérables de denrées alimentaires effectués par l'Entente. En dépit de superbes récoltes de blé, d'avoine et de maïs, les prix, bien loin de baisser, furent en hausse permanente : d'où un double profit pour l'Amérique qui compensa, dans les premiers mois qui suivirent l'ouverture des hostilités, la mévente, ou la cession à des prix très inférieurs au coût de production, du coton des États du Sud. Dès fin janvier 1915, c'est-à-dire au bout de six mois, les exportations des denrées alimentaires dépassaient déjà en poids les exportations d'une année normale; pour le blé, ces exportations atteignaient près de 201 millions de bushels contre 143 millions pour 1913, pour les exportations d'avoine, 37 millions de bushels contre 11.500.000 pour 1913.

A ces exportations, vinrent progressivement s'ajouter celles du matériel de guerre, des chevaux, des munitions; aussi, peu à peu, le chômage diminua et la renaissance industrielle s'accompagna de celle du commerce intérieur. L'industrie du fer et de l'acier, en particulier, qui est un des baromètres les plus sensibles de l'activité économique aux États-Unis, travailla en janvier 1915 à 50 pour 100 de sa capacité de production après être tombée au plus bas, en décembre, jusqu'à 25 pour 100. En avril elle atteignait 70 pour 100 et, dans les derniers mois de 1915, toutes les firmes métallurgiques étaient submergées sous le flot des commandes. Pour la Steel Corporation, l'excédent des commandes à exécuter passait à 7 millions de tonnes en fin novembre et à la même date la production de fonte pour l'ensemble des firmes américaines s'élevait à environ 38 millions de tonnes par an.

Toutefois, dans ces premiers mois des hostilités, un point noir subsistait encore et qui causait aux États-Unis la plus vive

anxiété. Dans quelles conditions allait s'effectuer la vente de la récolte cotonnière de 1914 ? Cette récolte dépassait cette année-là les chiffres records et se montait à environ 16.600.000 balles. Il nous paraît ici indispensable d'apporter quelques éclaircissements sur un point qui fut l'objet de très vives discussions à cette époque ; nous voulons parler du retard qu'on mit à déclarer le coton contrebande de guerre. Sans doute il est indiscutable que la déclaration du coton comme contrebande de guerre dès les premiers jours des hostilités aurait privé l'Allemagne et les Empires centraux d'une matière précieuse puisque à l'époque on ignorait tout substitut du coton qui pût servir à la fabrication des poudres balistiques modernes. Mais il semble que le public français et même les autorités officielles n'aient pas suffisamment étudié, au moment où on réclamait d'une façon si impérative que le coton fût déclaré contrebande de guerre, la répercussion que pouvait avoir en Amérique toute mesure draconienne prise brusquement à l'égard de son coton.

Le coton, en effet, jouait, avant la guerre encore plus que de nos jours, un rôle prédominant dans l'économie générale des États-Unis parce qu'il constituait leur principale monnaie d'échange vis-à-vis de l'Europe pour payer les intérêts des capitaux qui leur étaient sans cesse prêtés, ou compenser les dépenses de leurs touristes et des remises de leurs émigrants. En outre il affectait toute la population noire qui, dans les États du sud de l'Amérique, vivait de cette culture. Cette partie de l'Amérique était le seul gros centre de production du monde, si l'on met à part la récolte indienne, en majeure partie consommée sur place et la récolte égyptienne qui, en raison de sa qualité, convient à des emplois spéciaux. On peut même affirmer que la ruine des planteurs de coton aurait pu se transformer en désastre pour les industries consommatrices des nations européennes elles-mêmes. Empêcher cette ruine était donc absolument vital, pour les États-Unis d'abord, et dans une certaine mesure pour l'Europe, en particulier pour les centres du Lancashire où l'on insista pour qu'on apportât tous les ménagements susceptibles d'aider les planteurs du Texas et de la Louisiane à traverser la crise.

En agissant ainsi, non seulement l'Entente parait aux dangereux effets d'une propagande pro-allemande extrêmement active, mais elle assurait aussi un assainissement économique et financier dont elle pouvait espérer ultérieurement le profit en se faisant octroyer des ouvertures de crédit ou en plaçant à son tour des emprunts sur le marché américain. D'ailleurs, dans l'intervalle, la situation se stabilisa progressivement en dépit des sombres pronostics. La réouverture des bourses de New-York, de la Nouvelle-Orléans et de Liverpool montra que la demande était supérieure à ce que l'on avait pu espérer.

C'est qu'en premier lieu, la consommation des usines américaines allait toujours augmentant, pour la vente des fils et tissus sur les marchés de l'Amérique du Sud dont les sources normales d'approvisionnement étaient moins abondantes. On constatait de même une augmentation dans la consommation des fabriques espagnoles, portugaises et italiennes. Enfin l'emploi du coton comme matière première des explosifs prit une extension considérable, si bien qu'à la fin de l'année cotonnière, au lieu de 10 à 11 millions de balles, c'est plus de 15 millions de balles qui finalement se trouvèrent vendues. A vrai dire, sur ce total près de 1.750.000 balles avaient été importées en Allemagne par l'entremise de la Hollande, des pays scandinaves et de l'Italie.

Aussi, peu à peu, les prix du coton ne cessèrent-ils de suivre une marche ascendante. Dès le début de janvier 1915, le coton valait 7 à 8 cents sur le marché de New-York, prix inférieur de 2 cents au prix de revient. Dès le milieu d'avril, le prix était voisin de ce prix de revient; mais ce qui facilita pardessus tout la hausse, ce fut l'abondance et le bon marché des crédits offerts aux planteurs du Sud, crédits grâce auxquels ils purent stocker leur coton et en assurer l'écoulement en l'adaptant aux besoins et aux offres de la consommation.

Cette politique de crédits à bon marché fut due à l'initiative des « Federal Reserve Banks » agissant d'après les instructions du gouvernement, mais une telle politique ne fut possible qu'en raison du redressement parallèle de la balance commerciale des États-Unis et des envois d'or considérables qui en furent la

conséquence. Autrement dit, s'il n'y eut pas achat par l'Entente du surplus exportable du coton américain, ce fut néanmoins en réalité l'or franco-anglais qui régularisa la situation du marché et soutint les cours du coton. Alors que d'août à décembre 1914, les États-Unis avaient été obligés d'exporter 80 millions de dollars-or, ils en recevaient dans le premier semestre 1915 plus de 137 millions. Aussi peu à peu la hausse s'accentua, la confiance renaquit.

On espérait même des jours meilleurs, étant donné la réduction des surfaces ensemencées en 1915, lorsque, en dépit des envois d'or, le change anglais et le change français commencèrent à baisser sur le marché américain. Une telle baisse risquait de compromettre les résultats si péniblement acquis. A ce moment, l'intérêt des planteurs de coton devint ainsi solidaire des intérêts de l'Angleterre et de la France, au même titre sinon plus que celui des farmers et des métallurgistes, car le coton n'est pas moins indispensable au succès de la guerre que le blé des fermes du nord de l'Amérique ou l'acier des grands industriels de l'Est.

Alors commence l'ère des grandes ouvertures de crédits à l'Entente et le début de la solidarité économique. Aussi observe-t-on un changement d'attitude du gouvernement des États-Unis à l'égard des emprunts émis par l'Entente sur le marché américain. Au mois d'août 1914, à l'occasion d'un emprunt de 100 millions de dollars que la France désirait contracter aux États-Unis sous les auspices de la maison Morgan, le Secrétaire d'État aux Affaires Étrangères déclarait que les prêts consentis par des banques américaines à une nation en état de guerre paraissaient au gouvernement incompatibles avec le véritable esprit de la neutralité. M. Lansing, au contraire, le 31 mars 1915, à propos d'une émission de 50 millions de dollars en bons du Trésor français à 5 pour 100, annonçait officiellement que le gouvernement américain, tout en n'ayant jamais approuvé ou désapprouvé des ouvertures de crédits aux nations belligérantes, ne se croyait aucun droit d'y opposer des objections ni de prendre aucune mesure en cette matière. Par la suite cette neutralité bienveillante

ne fit que se manifester sous des formes de plus en plus nombreuses.

En même temps que le prix du coton s'élevait progressivement à New-York jusquà 12 cents et demi la livre anglaise — prix des bonnes années d'avant-guerre — le flot des autres exportations amérieaines allait eroissant de mois en mois; alors que la balance commereiale des exportations et des importations marquait avant-guerre en faveur des premières une moyenne annuelle de 500 millions de dollars, elle marquait à la fin de 1915 près de 2 milliards de dollars environ, provoquant à Wall Street une fureur de spéculation et un véritable *boom* des valeurs des industries de guerre.

Le règlement de ce solde formidable de 2 milliards de dollars était approximativement assuré de la façon suivante : envois d'or, 420 millions de dollars ; crédits ouverts aux belligérants, 600 millions de dollars ; crédits ouverts aux neutres, 250 millions de dollars ; raehat de valeurs par l'Amérique, 750 millions de dollars.

En 1916 on vit persister, dans toutes les branches de l'aetivité économique américaine, cette étonnante prospérité. Les prix de toutes les denrées montèrent et le coton lui-même, entraîné par le mouvement général, atteignit finalement le prix reeord de 20 eents la livre, prix qu'on n'avait pas constaté depuis la guerre de Séeession. La balance du eommerce extérieur se soldait en 1916 par un exeédent d'exportations de 3 milliards de dollars. Le règlement en fut réalisé approximativement eomme suit : envois d'or, 530 millions de dollars ; crédits ouverts : 1 milliard 200 millions ; valeurs rachetées par l'Amérique : 1 milliard de dollars.

Si à ce moment l'Entente a diminué ses commandes de matériel de guerre — ear elle a pu au cours de l'année 1915 monter sur son propre sol de grandes fabrications — elle reste eneore tributaire des États-Unis pour les matières premières et les produits semi-ouvrés. La *Steel Corporation* travaille toujours à pleine capacité; ses eommandes non exécutées s'élèvent à 11 millions de tonnes à la fin de 1916. L'industrie du euir est aussi aetive. Les prix montent sans cesse.

La tonne d'acier augmente de 32 dollars entre janvier et décembre 1916, le cuir passe de 22 cents et demi à 38 cents la livre anglaise et les bénéfices de ces diverses industries croissent de trimestre en trimestre ; ceux de la *Steel Corporation* passent de 61 millions à 100 millions de dollars pour le quatrième trimestre de 1916. D'ailleurs, la même prospérité se retrouve dans les industries de transport, les industries textiles, les entreprises générales de construction; les salaires s'accroissent et avec eux la consommation intérieure. De nouveaux débouchés s'ouvrent aux exportations américaines, au Japon, en Australie et en Amérique du Sud. Entre 1914 et 1916, la valeur des exportations américaines augmente en Europe de 135 pour 100, dans les autres pays de l'Amérique du Nord de 145 pour 100, dans l'Amérique du Sud de 145, en Asie de 245, en Australie et en Océanie de 119, en Afrique de 156 pour 100.

Toutefois, on constate des signes avant-coureurs d'une crise possible. Les prix, dont l'index était resté durant toute l'année 1915 sensiblement au niveau de celui de 1913, passent en janvier 1916 à 110, puis à 134 en octobre et commencent, en dépit des augmentations de salaires, à provoquer le murmure des classes populaires. Des menaces de grèves se manifestent dans les chemins de fer, dont le débit ne suffit déjà plus à assurer le trafic intense qui leur est imposé. Un malaise s'observe sur le marché des valeurs. La fièvre de la spéculation sur les valeurs des industries de guerre commence à tomber. Les actions les plus marquantes subissent une dépréciation considérable : la *Bethleem Steel*, partie de 50 dollars et arrivée à 600 dollars en octobre 1915, ne vaut plus en mai 1916 que 415 dollars ; la baisse de la *General Motors* n'est pas moins significative, puisque de 558 dollars en décembre 1915 elle passe à 410 en mai 1916; la *Baldwin Locomotives* perd dans le même temps environ 45 pour 100. Sous l'influence de cette baisse le marché devient nerveux ; cette nervosité est encore aggravée par les titres, surtout américains, que l'Europe, et en particulier l'Entente, jette sur le marché pour maintenir son change tout en ménageant ses envois d'or. Si les mouvements

d'or aux États-Unis accusaient une augmentation nette de 137 millions de dollars dans le premier semestre 1915, de 283 millions de dollars dans le deuxième semestre, cette augmentation n'est plus que de 121 millions de dollars au cours du premier semestre 1916. Cette réduction dans les envois d'or exerce une influence doublement fâcheuse : elle risque de réduire les ouvertures de crédits à l'Entente, base indispensable au maintien de ce formidable commerce extérieur et partant de cette prospérité économique ; de plus elle nuit au porteur britannique de ces mêmes titres américains ou plutôt à l'État britannique qui les a réquisitionnés. La solidarité des intérêts économiques et financiers de l'Entente et des États-Unis se fait encore plus étroite, des envois d'or plus importants deviennent indispensables si l'Entente veut écouler encore ses titres internationaux, et c'est ainsi qu'est franchie une étape nouvelle dans l'accroissement des emprunts contractés par l'Entente aux États-Unis.

En octobre de l'année précédente, l'Entente avait réussi à placer un emprunt de 500 millions de dollars à cinq ans d'échéance ; au contraire, en 1916, l'emprunt français de 100 millions de dollars et les deux emprunts anglais de 250 et de 300 millions de dollars ne sont pas seulement à échéance plus rapprochée, mais doivent être garantis par le nantissement de titres américains, neutres, anglais, tous de premier ordre. De plus ces deux États s'engagent à maintenir, quelle que soit la fluctuation de ces titres sur le marché, la couverture de ces emprunts à 120 pour 100. Simultanément les envois d'or augmentent, au point d'atteindre dans le deuxième semestre de 1916 le chiffre de 410 millions de dollars. On peut juger, d'après ces faits, de l'amoindrissement du crédit de l'Entente sur le marché américain.

Toutefois il ne faudrait pas attribuer uniquement à ce fait la différence considérable qu'on observe dans les garanties exigées de l'Entente, en 1915 et en 1916. Il y a lieu de faire observer aussi que le public américain ne prenait qu'un intérêt médiocre aux valeurs étrangères. C'est ainsi qu'à l'époque où fut émis l'emprunt conjoint anglo-français de 500 millions de

dollars, le crédit sinon de la France, du moins de l'Angleterre, était incontestablement intact. Cependant, en dépit de son haut rendement — près de 5 trois quarts pour 100 — rendement bien supérieur à celui des meilleures valeurs américaines, l'épargne privée en fit peu de cas, et c'est à peine si la cote des mêmes valeurs américaines subit une baisse. Tout le succès de l'emprunt fut dû aux banques, aux gros capitalistes, aux industriels et aux commerçants. Dix-huit mois après son émission, cet emprunt n'était point définitivement classé. C'est pour parer à cette indifférence, qui sans doute n'était pas non plus exempte de méfiance, que les banquiers de New-York, comme M. Morgan et la « National City Bank », envisageaient la formation d'une « Financial Corporation » qui émettrait dans le public américain des obligations proprement américaines, garanties d'une part par la signature des banquiers américains et d'autre part par le nantissement de valeurs cédées par l'Entente. La majeure partie des crédits consentis à l'Entente n'était donc en définitive que des crédits consentis par des banques qui auraient pu à la longue altérer leur position financière si elles n'avaient reçu des envois d'or suffisants pour maintenir leurs réserves à un niveau satisfaisant.

Toutefois, il convient de faire une remarque importante en ce qui concerne les obligations légales imposées par le « Federal Reserve Act » à l'égard des « Federal Reserve Banks » et des banques privées adhérant au système. Elle éclairera la politique suivie par le gouvernement américain relativement aux emprunts consentis par ses citoyens aux Alliés. Il veillait avec un soin jaloux non seulement à maintenir mais à renforcer sans cesse la puissance économique et financière acquise par l'Amérique, et liait à ses intérêts propres la solidarité économique qui l'unissait à l'Entente. Aux actionnaires de la London City and Midland Bank, en janvier 1917, Sir Edward Holder, Président du Conseil d'administration, faisait remarquer que, sur les 1 milliard 100 millions de dollars d'or reçus par l'Amérique entre juillet 1914 et fin décembre 1916, les Alliés avaient envoyé pour leur part 1 milliard de dollars et qu'aux termes du Federal Reserve Act qui imposait aux

Reserve City Banks de New-York, de Chicago, de Saint-Louis, une réserve égale aux 18 pour 100 de leurs engagements sur demandes, cette somme de 1 milliard de dollars aurait dû servir de base à une expansion de crédit se montant au total à près de 5 milliards 500 millions de dollars. Or, en réalité, l'Entente n'avait reçu que 2.100.000 dollars environ.

Une analyse plus complète de cette question montrait qu'une grande partie de cette somme avait été purement et simplement retirée par les Federal Reserve Banks de la circulation et conservée dans les caves, et que l'autre partie avait été utilisée pour répondre aux propres besoins intérieurs des États-Unis, ou pour développer leur commerce extérieur avec les autres nations et plus particulièrement avec les républiques de l'Amérique du Sud, tous pays qui, avant la guerre, allaient chercher sur le marché de Londres les ouvertures de crédits qui leur étaient nécessaires. Près de 160 millions de dollars-or avaient été ainsi émis pour le compte de l'Amérique du Sud, de la Chine et de certains pays neutres de l'Europe. Les emprunts émis sur le marché de New-York pour le développement intérieur des États-Unis atteignaient des sommes bien plus considérables. A ne considérer que les valeurs industrielles, ces émissions, qui atteignaient, en 1914, 480 millions de dollars seulement, s'élevaient en 1915 à 600 millions et en 1916 à 1 milliard 300 millions de dollars, somme équivalant sensiblement à l'ensemble des crédits ouverts la même année à l'étranger.

Cette politique, dont la prudence et la sagesse s'inspiraient avant tout de la *self-preservation*, ne fit que s'accentuer au cours de l'année 1916 : elle devait prendre toute sa signification à la fin de cette année par l'avertissement adressé fin novembre, par le Federal Reserve Board, à toutes les banques, de maintenir leurs réserves le plus possible à l'état liquide et de faire preuve de plus de circonspection vis-à-vis des crédits ouverts à l'étranger. L'émotion causée par cette note fut d'autant plus vive que son apparition suivait une émission de 50 millions de dollars pour la Russie, — emprunt non garanti, — un autre emprunt de 20 millions de dollars en faveur de chacune des villes de Marseille, Bordeaux, Lyon et, fait encore plus grave,

qu'elle précédait une nouvelle opération d'emprunt par l'Angleterre et la France, sous forme de bons du Trésor.

Sans doute cet avertissement ne mettait point en question, du moins officiellement, les crédits de l'État anglais et de l'État français, mais certains de ses considérants n'en étaient pas moins une critique indirecte des garanties jugées insuffisantes de ces derniers emprunts; on évoquait les dangers qui pouvaient en résulter pour la situation économique des États-Unis en général; on donnait somme toute le conseil aux Américains de se détourner de pareils placements et d'utiliser autrement leurs fonds.

« Les États-Unis, disait cette note, ont acquis maintenant une situation, du point de vue de la richesse et de la puissance financière internationale, qu'ils n'auraient jamais atteinte si les événements avaient suivi leur cours normal. Nous devons veiller à ne pas laisser s'altérer cette situation à la fois puissante et indépendante.

« A notre avis nos banques ont le devoir de rester liquides en vue de continuer d'être à même de répondre à nos besoins intérieurs dont la nature et l'étendue ne peuvent être prévues, et pour que notre puissance actuelle économique et financière soit maintenue à l'avenir, c'est-à-dire que, la guerre finie, nous puissions avoir notre pleine part de l'œuvre de reconstruction internationale. »

Le Federal Reserve Board estimait que les importations d'or ne constituaient un danger pour le pays que si l'usage de cet or à l'intérieur restait sans contrôle. Il insistait par conséquent pour que toute émission nouvelle fût gagée par une quantité d'or en proportion suffisante.

CHAPITRE II

La conférence interalliée de décembre 1917 et le contrôle interallié des transports maritimes

Quelle est, en 1917, au seuil de la Conférence interalliée où le Colonel House va représenter l'Amérique, la situation économique de la France? Au 30 juin, sur une population qui, à la veille de la guerre, s'élevait à 39.563.000 habitants, on a mobilisé 7.396.000 hommes. A la même date, le chiffre des morts, disparus, prisonniers et réformés s'élève à 1.910.000 hommes. En ne comptant que les hommes des classes qui n'ont pas été mobilisées chez ses Alliés européens et en déduisant le chiffre que représentent les classes plus jeunes déjà appelées chez certains d'entre eux, on trouve que la France a 800.000 hommes de plus que tous ses Alliés incorporés dans les Armées : ce sont autant de bras retirés à l'industrie, au commerce et à l'agriculture.

Quelques chiffres indiqueront les conséquences de ce surcroît d'effort militaire. De 1913 à 1917, la production du blé est tombée de 8.700.000 à 3.800.000 tonnes. La guerre impose donc l'achat de 4 millions de tonnes, le paiement à l'étranger de 3 milliards de francs. En outre, pour transporter ce blé des États-Unis en France, il faut, suivant la rotation moyenne de 2 mois et demi, un tonnage flottant de 575.000 tonnes.

La production de la betterave à sucre et à alcool est tombée de 7 millions de tonnes à 1.800.000.

Pour le coton, avant la guerre l'industrie française employait 7.400.000 broches; aujourd'hui 5 millions. Sur 140.000 métiers à tisser en action avant la guerre, il n'en reste que 90 à 95.000.

Pour la laine, la France utilisait avant la guerre 2.500.000 broches en peigné; l'invasion ne lui en laisse que 225.000; pour les métiers à tisser, 25 sur 55.000.

Pour le lin, 50.000 broches seulement sur 550.000 sont en activité et comme 10.000 métiers à tisser se trouvaient dans la région de Lille-Armentières, 3.000 à peine travaillent encore.

Une conférence interministérielle qui se tient en France, le 21 novembre 1917, pour régler la priorité des transports, met en lumière de grosses insuffisances de tonnage pour le transport des nitrates du Chili, du manganèse, du jute, des graines de ricin des Indes, des produits métallurgiques, des poudres et explosifs, des essences et pétroles des États-Unis, sans parler de l'insuffisance de tonnage pour les transports sur Salonique.

Pour les nitrates, il ne reste en ligne que des voiliers et 8 ou 9 vapeurs rassemblés à grand'peine par prélèvement sur la ligne de Madagascar. Or, il est indispensable de transporter pour le service des poudres 40.000 tonnes par mois, nécessitant une flotte d'environ 250.000 tonnes au lieu des 50.000 tonnes dont on dispose.

Pour le manganèse il faudra, à partir de janvier 1918, transporter 10.000 tonnes par mois.

Quant au jute indispensable au génie militaire, notamment pour le camouflage, il faut 10.000 tonnes par mois.

Pour les produits métallurgiques en provenance des États-Unis, le déficit est de 64.000 tonnes ; pour les produits explosifs, il est de 20.000.

Grâce à de nouveaux affrètements japonais qui ont été partagés entre le manganèse et le ricin, des résultats satisfaisants ont pu être obtenus, mais, à partir de février, on prévoit un déficit de 5.000 tonnes par mois.

Le déficit de la production formidablement amoindrie du fait de la mobilisation et du manque de matières premières, l'élévation du prix de ces matières premières et par répercussion des produits finis fabriqués à l'intérieur ou importés, telle est la double cause de l'accroissement de la dette française à l'étranger. La France, qui était avant la guerre l'un des pre-

miers créanciers du monde, a été conduite non seulement à liquider une partie de ses valeurs étrangères, mais aussi à rouvrir son grand livre de la Dette extérieure. A ce moment, elle a déjà mis près de 8 milliards et demi de francs à la disposition de ses Alliés; c'est la moitié de la Dette extérieure qu'elle a contractée.

Comme les paiements internationaux se font en livres, elle a acheté et payé en or 35 millions de livres sterling ; elle a donné en gage à l'Angleterre, également en or, 82.666.666 livres sterling. Voilà près de 3 milliards de francs d'or français qui contribuent à maintenir la valeur de la livre.

Devant le déficit de sa production, la France, dans un esprit de sacrifice unanimement consenti, a apporté à sa consommation d'avant-guerre une réduction considérable. Ce pays qui vit surtout de pain vient de décider la restriction à ses extrêmes limites : 600 grammes par jour et par personne pour les ouvriers, 200 grammes par jour et par personne pour le reste de la population. La consommation totale de sucre est réduite à 24 livres par an.

Cette situation, enfin, ne fait que s'aggraver de mois en mois. Le total des demandes de crédit pour janvier 1918 est de 152 millions de dollars, soit 60 millions pour les achats effectués par les différents ministères, 44 millions destinés à rembourser le gouvernement anglais des paiements qu'il fait pour les achats communs de blé et de sucre, 30 millions nécessaires à la Banque de France pour le règlement des achats publics et particuliers destinés aux besoins de la guerre et du ravitaillement ; 7 millions pour servir les intérêts des sommes dues aux États-Unis ; 6 millions qui représentent la part de la France dans la dépense de la Commission de Ravitaillement de la Belgique ; 2 millions pour le paiement des wagons, locomotives et rails destinés à améliorer les chemins de fer en vue de la Défense nationale ; 3 millions destinés au ravitaillement des colonies, du Maroc, de l'Algérie, de la Tunisie, principalement en sucre et en pétrole.

Il était nécessaire de rappeler ces chiffres pour montrer

la véritable détresse dans laquelle se fût trouvée la France, si sa population n'avait été soutenue par d'admirables ressources d'énergie et de volonté.

De plus la France, bien loin de se replier sur elle-même, a pris l'initiative de demander son propre salut et celui de tous les Alliés à une politique de pleine coopération.

Le développement des industries de guerre, l'affaiblissement de la production agricole, l'arrêt presque total d'exploitation dans les principaux centres de houille et de minerai de fer amènent rapidement les besoins d'importations de la France à un chiffre sensiblement égal à celui d'avant-guerre. Or ses approvisionnements ne peuvent lui parvenir que par la voie de mer, et sa flotte commerciale, en partie réquisitionnée, est de plus en plus insuffisante. Le déficit de la production de la betterave en 1915, déficit provenant de l'invasion des départements du Nord par l'ennemi, conduit à l'accord Clémentel-Mac Kenna sur l'approvisionnement en sucre de la France et de la Grande-Bretagne. Bientôt, des difficultés graves surgissent lors de la crise des céréales de 1916. Un premier examen de la situation devient alors nécessaire et il aboutit à la création du prototype des organismes interalliés de ravitaillement, le Comité exécutif des Blés — Wheat Executive. — Cette création est suivie par la constitution du Comité d'affrètement et d'achat de navires.

D'octobre 1916 à octobre 1917, les Alliés sont aux prises avec des difficultés sans cesse grandissantes : crise de charbon en Italie et en France, crise générale des céréales, aggravation des pertes de la guerre sous-marine. C'est la période où ces accords sont rendus caducs par l'abstention des États-Unis. Rappelons notamment les accords Clémentel-Runciman de décembre 1916, qui mettent au service de la France le tonnage britannique dont elle avait jusqu'alors disposé à titre précaire. En raison des complications nouvelles qui surgissent, ces accords doivent être revus en mars et en août 1917. Les Alliés n'ont cependant pas encore compris la nécessité primordiale de l'unité; ils procèdent par accords partiels et successifs, qui

aboutissent à des secours temporaires que l'Angleterre, avec ses 25 millions de tonnes et son incomparable organisation maritime, accorde aux Alliés dans la limite de ses disponibilités immédiates.

Dès le 16 août 1917, M. Clémentel avait exposé au Foreign Office les lignes essentielles de son programme. C'est sur l'initiative jointe de la France et de l'Angleterre qu'en novembre 1916 le Wheat Executive avait été créé. C'est dans le même sens qu'il fallait rechercher, avait-il dit, la formule d'un accord pour les matières premières. La victoire était assurée aux Alliés s'ils poursuivaient une politique de coopération, ce qui supposait bien des conditions, dont la première était l'établissement d'une carte économique de guerre qui, par opposition à la carte militaire, serait entre leurs mains un puissant instrument diplomatique.

De quelle puissance les Alliés ne disposeraient-ils pas lorsque, après s'être assuré le contrôle du blé dans le monde entier, ils établiraient entre eux un accord du même genre en ce qui concernait quatre ou cinq des matières premières essentielles ?

Cette entente entre Alliés présenterait un intérêt primordial, aussi bien pendant la guerre que lors du rétablissement de la paix. Pendant la guerre, elle donnerait les moyens de resserrer le blocus de l'ennemi et de pourvoir au ravitaillement des Alliés. Au seuil de la paix, elle permettrait de disposer d'un objet d'échange incomparable : les matières premières dont les Empires centraux ne pouvaient se passer.

Par lettre du 6 octobre M. Clémentel, en sa qualité de signataire de l'Accord interallié du 28 novembre 1916 créant un Comité unique d'achats et de contrôle des céréales, soumettait ces vues au Président Wilson : « C'est, disait-il, une offensive d'importance capitale que les peuples alliés peuvent prendre en organisant le contrôle des matières premières, établissant ainsi à leur profit une carte de guerre autrement importante que la carte de guerre territoriale que brandit constamment le Chancelier allemand. »

Il ajoutait : « Déclarer publiquement et solennellement

à l'Allemagne, une fois l'accord conclu, que nous libérerons les matières premières qui sont notre propriété aussitôt qu'elle libérera les territoires qu'elle détient ou qu'elle a occupés par la force, ce sera montrer à elle-même et à ses Alliés que l'Entente a à sa disposition l'arme la plus redoutable.

« Enfin, terminait M. Clémentel, un pacte de paix comportant des sanctions économiques contre tout État qui violerait le pacte, voilà quelle doit être la base même de la Société des Nations. »

Il appartenait alors au Président Wilson d'appliquer la force de son autorité à la réalisation d'un plan qui aurait pu être un puissant moyen de pression en faveur de la paix.

Ainsi la politique née en novembre 1916 évolue jusqu'à son terme : contraindre par l'arme économique les Puissances centrales à terminer la guerre ; instituer ensuite des sanctions pour protéger la Société des Nations et assurer la paix du monde.

Ces idées prennent corps dans le message du Président Wilson, message dont M. Clemenceau accuse réception en déclarant :

« Le gouvernement français... est prêt, dès que le Président Wilson aura désigné un représentant à cet effet, à charger un de ses membres de poursuivre immédiatement cette étude d'un commun accord avec lui et nos Alliés anglais. »

Ce programme devait recevoir aussitôt son application. Dès août 1917, M. Clémentel jette les bases d'un régime susceptible de donner aux Alliés une méthode unique ; selon l'expression de M. Lloyd George, on décide de « mettre sur la table toutes les flottes et tous les besoins ». Pour le ravitaillement, les chiffres étaient prêts depuis longtemps ; aussi, enlevant l'adhésion anglaise dans un élan auquel l'angoisse de l'heure donnait toute sa valeur, M. Clémentel établit-il, le 3 novembre 1917, un accord préliminaire pour le ravitaillement. A partir du 1er janvier 1918, cet accord va mettre automatiquement à la disposition de la France 500.000 tonnes de céréales.

En même temps, les Alliés créent le Conseil interallié des Achats de guerre et des Finances.

L'idée à laquelle répondait le gouvernement des États-Unis en proposant à la Grande-Bretagne, à la France et à l'Italie de former un Conseil interallié spécialement chargé de coordonner les demandes d'emprunts formulées par ces gouvernements, était avant tout d'établir une étroite coordination dans les achats des différents Alliés aux États-Unis.

Il était indispensable, en effet, de déterminer un ordre de priorité rationnel permettant de satisfaire d'abord les besoins les plus urgents ; et cette priorité ne pouvait être établie qu'en ayant en vue, comme seul objectif, le succès des efforts militaires communs : telle était la préoccupation de M. Mac Adoo, Ministre des Finances des Etats-Unis.

C'est que les Alliés européens n'étaient plus à même de payer en or le solde débiteur de leur compte neutre. Au début, cet or venait des États-Unis ; mais, lorsque les exportations monétaires américaines devinrent trop considérables, le Secrétaire de la Trésorerie obtint du législateur le droit de contrôler tous les mouvements d'or. Ces achats de livres sterling sur le marché de New-York étaient financés par la Trésorerie des États-Unis, ce qui représentait 90 ou 100 millions de dollars par mois : charge que le législateur américain n'avait pas prévue. Il s'ensuivait que le change entre les États-Unis et les pays neutres devenait défavorable aux États-Unis, alors même que la balance commerciale entre ces pays et l'Amérique aurait dû normalement assurer au dollar sa parité avec l'or. Ce problème examiné ainsi du point de vue purement américain appelait une solution interalliée. Il ne faut certes pas qu'un Conseil Interallié substitue sa responsabilité à celle des Ministres des Finances intéressés ou qu'on adopte la formule des emprunts conjoints ; ce qu'il faut, c'est qu'une coordination existe quant aux sommes demandées et quant aux conditions des emprunts. Sous la réserve de ces observations, le programme des travaux des Conseillers interalliés des achats de guerre et de finances préparait la centralisation des programmes d'achat de tous les pays alliés dans tous les pays où ces achats devaient avoir lieu. L'inventaire des stocks et la recherche des moyens financiers devaient intervenir par la suite.

Mais un événement considérable allait se produire : le 29 novembre 1917, la Conférence des Alliés se réunissait en séance plénière au Quai d'Orsay, dans le grand salon de l'Horloge. Il y avait là le colonel House, M. Lloyd George, M. Orlando; M. Clemenceau présidait. Dans son allocution d'ouverture, il rappelait le but commun : « Conquérir sur les champs de bataille le droit à une paix qui soit vraiment d'humanité », et il saluait cette « magnifique rencontre d'espérances, de devoirs, de volontés en accord pour tous les sacrifices ». Cinq sections d'études étaient créées, dont une pour les importations et transports maritimes, une autre pour le ravitaillement. M. Clémentel présidait ces deux sections dont les travaux devaient forcément être connexes. Des séances de commissions groupant uniquement les délégations des États-Unis, de Grande-Bretagne, d'Italie et de France avaient lieu les 29 et 30 novembre et le 1er décembre.

Les deux sections réunies tinrent une séance plénière le 1er décembre au Quai d'Orsay où tous les Alliés étaient représentés. M. Clémentel demanda à chaque pays le programme de ses besoins, tant au point de vue des transports maritimes qu'au point de vue du ravitaillement : « Nous considérons tous comme essentiel de mettre en commun nos moyens et nos besoins dans toute la mesure où cela nous sera possible. » L'alimentation essentielle vient d'abord, puis les besoins de l'armement et les transports de troupes américaines. « Ensuite seulement, doivent venir les besoins essentiels au maintien de la vie économique des nations, mais seulement dans la mesure où on pourra les satisfaire. » Après quoi M. Clémentel donna successivement la parole aux délégations de chaque pays : Belgique, Brésil, Chine, Cuba, États-Unis, Grande-Bretagne, Grèce, Italie, Portugal, Japon, Monténégro, Roumanie, Russie, Serbie (Liberia et Siam n'étaient pas représentés). Chacun put ainsi exposer sa situation et faire connaître ses besoins. En terminant, M. Clémentel convia ses collègues à se reporter par la pensée sur les lignes du front, vers les combattants : « Que sont nos sacrifices à côté des leurs ? Que sont nos efforts ? Que sont les contraintes que nous allons imposer à notre vie ?

Que pèsent-ils lorsqu'on songe à ceux qui souffrent, qui sacrifient leur jeunesse, leurs espoirs, leur vie pour la cause qui nous unit ? »

Le 3 décembre, la Conférence se réunissait à nouveau en séance plénière et les présidents des diverses sections rendaient compte de leurs travaux. M. Clémentel annonça la création d'une organisation interalliée et l'établissement d'un programme commun, afin de libérer du tonnage pour les transports de troupes américaines. En prononçant la clôture M. Clemenceau dit : « Le monde attend notre victoire. Il l'aura. »

Il convient ici de rappeler sommairement les décisions prises en commission les 29, 30 novembre et 1er décembre, en renvoyant pour les détails à l'ouvrage fort complet de M. Salter. Un comité interallié des transports maritimes serait créé qui répartirait la totalité du tonnage des Alliés, pour satisfaire d'abord les besoins de tel Allié que le Comité aurait reconnus comme les plus urgents. En effet, tandis que certains Alliés se trouvaient dans l'impossibilité d'importer le strict nécessaire, d'autres au contraire disposaient de moyens de transport plus que suffisants pour leurs besoins de guerre et pour leur industrie privée. La coopération interalliée fut décidée à l'unanimité. Le but était « d'assurer la meilleure utilisation possible du tonnage contrôlé par les Alliés, de répartir ce tonnage entre les différents Alliés, de façon à réaliser une contribution maximum à l'effort de guerre général et d'ajuster les programmes de besoins des différents Alliés pour les mettre en harmonie avec la capacité de transport du tonnage disponible ».

Pour obtenir ces résultats, il fallait établir d'un commun accord l'état de ce tonnage « disponible », tant neutre qu'allié, déterminer les différents besoins en les comparant au tonnage indiqué, rechercher le plus grand nombre de navires disponibles, organiser le contrôle de la navigation, et établir un contrôle des cargaisons pour s'assurer que les bâtiments étaient bien employés à satisfaire les besoins pour lesquels ils avaient été alloués.

Le contrôle allié des transports maritimes était né.

Décembre 1917 marque donc une étape décisive dans l'histoire économique de la guerre. De même que dans la conduite des armées la victoire apparaît lorsque l'habileté de la manœuvre, la concentration des forces permettent d'imposer à l'ennemi une volonté, de même, en matière économique, la force décuple lorsque tout est mis en œuvre : production et transport. Les nations sont animées d'une ardeur nouvelle qui leur donnera la force de vaincre. Les organisations créées deviendront de plus en plus actives et ces mécanismes nouveaux feront, des Alliances, des réalités.

Voici les grandes lignes du système : il serait difficile à un grand État (notamment à l'Amérique ou à la Grande-Bretagne) de déléguer ses pouvoirs en matière de tonnage à un représentant faisant partie d'un Conseil interallié. Il pourrait être mis en minorité, alors que le tonnage est un élément essentiel pour la conduite de la guerre et la vie du pays. D'ailleurs, administrativement, le contrôle universel du tonnage ne saurait être concentré en un seul point. En outre, les membres de ce Conseil perdraient le contact avec les rouages exécutifs de leur pays et n'auraient pas l'autorité suffisante pour comprimer les programmes de ravitaillement, de fabrication de guerre, etc.

On saisit là sur le vif les difficultés de toute coalition : pour mieux mettre en œuvre les ressources communes des Alliés, on risque, si l'on n'y prend garde, de porter un coup mortel à tel ou tel d'entre eux en sacrifiant ses besoins essentiels. D'autre part, le Comité interallié, trop haut et trop loin, n'a plus avec les organes d'action de chaque pays la liaison suffisante. Le problème difficile est d'obtenir une communauté d'efforts efficace sans paralyser l'activité particulière d'aucun pays.

Quelle est la solution? S'en remettre aux spécialistes pour la « compression des besoins » nécessaires. L'Amérique, la France, l'Italie et la Grande-Bretagne établiront et se communiqueront un état détaillé, dressé autant que possible sous la même forme pour les quatre pays, de chaque catégorie de *besoins* pour lesquels il faut du tonnage, et un état des tonnages actuellement disponibles ou susceptibles de le devenir grâce aux constructions neuves.

C'est sur cette base qu'on déterminera la répartition générale du tonnage en vue de réaliser une proportionnalité raisonnable et uniforme, à la fois entre les différentes catégories de produits et entre les différents pays, le total des besoins devant être ramené au niveau de la capacité de transport de l'ensemble des Alliés. Les calculs seront revisés à intervalles convenables pour tenir compte des pertes, des constructions neuves, des nécessités de la guerre et de tous les éléments du problème. Mais — et c'est là un des caractères essentiels du système — sous réserve de cette nouvelle distribution périodique, chaque pays gérera et surveillera le tonnage qui se trouve sous son contrôle. Ainsi, on laisse à chacun des Alliés toute l'autonomie compatible avec l'effort commun.

Les navires neutres ou internés, acquis de quelque manière ou de quelque pays que ce soit, seront employés de façon à accroître d'autant le tonnage affecté aux besoins de guerre ; la méthode d'allocation sera déterminée ultérieurement, mais c'est le degré d'urgence des besoins de guerre et non le mode d'acquisition du tonnage qui servira de critérium. Des mesures seront prises pour faire rentrer au service des besoins de guerre tout le tonnage possible, tant celui des Alliés que celui qui se trouve en Amérique du Sud.

Des organismes, appelés Comités de Programme et formés sur le modèle du *Wheat Executive*, devront veiller à l'exécution de ce programme : état des besoins, compression des demandes, répartition et contrôle du tonnage.

« Pour mettre en pratique cette politique, les Ministres désignés en France, en Italie et en Grande-Bretagne, avec le Représentant de l'Amérique, prendront toutes les mesures utiles pour réaliser les échanges nécessaires de renseignements et la coordination dans la conception et dans l'exécution, et établiront à cet effet un Bureau permanent avec le personnel nécessaire. » Les réunions auront lieu alternativement à Paris ou à Londres.

Tels sont les fondements du Conseil Allié des transports maritimes et des Comités des programmes d'importation et des transports maritimes.

Ces principes une fois posés, la Conférence de 1917 décide de présenter à l'Amérique les demandes suivantes en tonnage :

L'Amérique doit s'efforcer de construire par an 6 millions de tonnes brutes, soit 9 millions de tonnes d. w., au lieu de 6 millions d. w.

L'Amérique doit renforcer l'aide donnée à la France et à l'Italie par la Grande-Bretagne en fournissant un demi-million de tonnes d. w. dans un avenir immédiat et en augmentant ce chiffre jusqu'à un million un quart de tonnes au moins en moyenne.

Comme l'Amérique fournit un effort militaire sans précédent, elle ne peut obtenir ces résultats que si les navires neutres ou internés, actuellement sans emploi ou affectés à d'autres besoins, rentrent au service des besoins de guerre; il lui faut aussi obtenir le concours maximum du Japon et, enfin, réduire ses propres importations, par exemple en restreignant la consommation civile, et réquisitionner les navires employés à son propre commerce.

On demande en outre aux États-Unis de prendre les mesures nécessaires pour fournir à l'Angleterre en quantité suffisante du tonnage en navires-réservoirs : d'abord 100.000 tonnes d. w., puis 200.000, qui permettront à la Grande-Bretagne de faire face aux nouveaux besoins des Alliés.

Par ailleurs, la Section du Ravitaillement prend les décisions suivantes, sur la demande du 17 novembre 1917, présentée par le *Wheat Executive* :

L'American Food Administration aura à procéder à des allocations ou autres arrangements pour éviter que les quantités de céréales panifiables exportées de l'Amérique du Sud ne tombent au-dessous de 1.100.000 tonnes pendant chacun des mois de décembre, janvier, février. Avant la fin du mois, des dispositions seront prises pour que le surplus exportable de la récolte en blé de l'Argentine soit assuré aux Alliés européens ainsi qu'une quantité de maïs d'au moins 1.500.000 tonnes. Enfin le gouvernement américain devra faire tous ses efforts pour permettre de combler par du maïs le déficit sur les expéditions de blé.

Pour préparer l'établissement des programmes, il sera eréé deux Comités, l'un sera le *Comité scientifique du Ravitaillement*, composé de deux membres par État (hygiénistes, physiologistes) délégués par les États-Unis, la Grande-Bretagne, l'Italie et la France, comité qui examinera au point de vue *scientifique* les programmes de ravitaillement alimentaire interalliés, étudiera les questions relatives aux eartes de restriction et proposera aux gouvernements, d'accord avec les « *Executives* », toutes mesures jugées utiles ; l'autre, le *Comité interallié*, eréé à Paris pour examiner la situation de la produetion agrieole des différents pays alliés et suggérer les mesures pour intensifier la production agrieole.

Dans tous les domaines enfin, des mesures sont prises par les deux Seetions des Importations et du Ravitaillement réunies, dont voiei l'essentiel.

Les Alliés plaeent « en priorité de tous leurs approvisionnements » le ravitaillement des populations belges et françaises envahies, sur la base du programme de la Commission de Ravitaillement de la Belgique. Ils garantissent le tonnage néeessaire à l'exéeution de ee programme, eompte tenu de la flotte actuelle ou future de la C. R. B.

Pour l'Italie, ses représentants ont déposé une note demandant un minimum de 400.000 tonnes de eéréales en déeembre et de 500.000 en janvier. Les Délégués de la Conférenee déeident de transmettre ee vœu au *Wheat Executive* en appelant son attention sur la gravité de la question du ravitaillement en eéréales panifiables de l'Italie et de la Franee. Le Ministre de l'Armement français eommeneera immédiatement l'envoi mensuel de 150.000 à 200.000 tonnes de eharbon à l'Italie, eharbon provenant des mines du sud de la Franee et qui sera expédié de Marseille sur Gênes par bateaux italiens ; la Grande-Bretagne devra remplaeer ees envois par des livraisons équivalentes faites à la Franee à Bordeaux et à Rouen.

Pour la Grèee, les Alliés doivent garantir le transport de 67.000 tonnes jugées nécessaires par M. Venizelos pour eompléter les 282.000 tonnes de blé indispensables au ravitaillement du pays. Les navires laissés à la disposition de la Grèee

resteront affectés au transport de marchandises autres que le blé. Si toutefois le Comité interallié siégeant à Athènes juge qu'une partie de ces navires est inutile au transport des marchandises estimées indispensables au pays, ces navires pourraient aussi, dans la mesure où leur tonnage serait supérieur aux besoins de la Grèce, être affectés au transport de partie des 67.000 tonnes de blé réclamées en plus par le Gouvernement hellénique. La Commission recommande à la Marine de Guerre l'adoption du vœu hellénique, en ce qui concerne l'exploitation des mines de lignite d'Eubée, dont la production actuelle de 6.000 tonnes par mois sera laissée entièrement à la disposition du gouvernement hellénique; ledit gouvernement intensifiera la production de ses mines dont l'accroissement sera partagé entre les Alliés.

Le Ministre de l'Armement français est invité à examiner avec bienveillance la demande de 4.000 tonnes de charbon à prendre à Marseille pour les chemins de fer grecs.

Quant au Portugal, il déclare que le programme de ses importations de céréales, établi par le *Wheat Executive*, est inférieur de 80.000 tonnes à ses besoins. On lui demande de faire le plus grand effort pour se procurer du blé en Espagne, avec l'aide des États-Unis pour obtenir du change, mais il est admis qu'il sera ravitaillé sur un pied d'égalité avec les Alliés.

Il est entendu que le ravitaillement en céréales panifiables de la Suisse sera compris dans les prévisions d'importations de la France, les transports maritimes devant être assurés par les soins de la Suisse.

Pour la Russie, les Alliés décident de lui maintenir le programme d'importation des produits alimentaires établi dans les récentes conférences de Londres, s'en référant aux gouvernements expéditeurs ou transporteurs pour fixer les conditions sans l'exécution desquelles ces denrées ne sauraient être livrées.

Le programme d'importation de la Roumanie sera maintenu si l'on peut continuer les expéditions par la Russie.

La Roumanie, en raison des avances qui doivent lui être consenties, devra pouvoir acheter dans le sud de la Russie les denrées dont elle a besoin.

Pour la Serbie et le Monténégro, les Alliés se déclarent prêts à assurer leur ravitaillement, mais en raison de la difficulté que représente le passage au travers des Empires centraux, la question est renvoyée au Bloeus.

A la même époque, une Conférence avait lieu à Paris, le 1er décembre, entre le Général Bliss, le Général Robertson, le Général Pershing, le Général Foch. La France avait demandé deux divisions américaines (60.000 hommes) par mois jusqu'à avril, puis trois (90.000 hommes) par mois après avril, soit, jusqu'à la fin de 1918, plus d'un million de combattants. La Conférence adopta le principe suivant : les États-Unis devaient envoyer en France le plus rapidement possible au minimum 24 divisions, la dernière devant arriver au plus tard fin juin 1918 (au lieu des 16 demandées primitivement par la France). Il est donc estimé que le tonnage affecté en principe au transport des troupes américaines devra être augmenté de 1.500.000 tonnes de jauge brute au 1er janvier 1918, de 300.000 tonnes au 1er mars et de 200.000 au 1er juin, soit en tout de 2 millions. C'était là en effet l'objet essentiel de cette Conférence interalliée : libérer des bateaux pour amener des hommes au front.

Ces décisions affirment ainsi, dans toutes les parties du monde, le principe de l'organisation interalliée de coordination et de coopération, tant au point de vue du ravitaillement qu'au point de vue des transports maritimes.

CHAPITRE III

La crise de l'hiver 1917-1918 et la session de mars du Conseil allié des Transports maritimes

Avant qu'eussent pu jouer les dispositions prises à la Conférence de décembre 1917, la situation s'aggrava en France. Sans entrer dans le détail de toutes les difficultés rencontrées, de toutes les angoisses du pays, quelques exemples indiqueront l'état inquiétant des importations : autant de problèmes que dut résoudre, du côté français, le Comité exécutif des importations, créé en vue de seconder par une organisation nationale les organismes de coopération interalliée.

Vers Noël, il ne reste plus, en France, que pour huit jours d'acier. Dans ces conditions on est obligé de mettre les ouvriers d'usines en vacances à l'occasion du « pont ». Pour combler ce déficit, on doit faire appel au stock de secours qui se trouve en Angleterre. Pour le transporter, les services de Transports maritimes de Londres et de Paris centralisent les navires de cabotage anglais.

Ce transport est extrêmement urgent ; les stocks en obus permettent aisément d'arrêter les usines huit jours, mais le chômage des 450.000 femmes employées à tourner des obus de 75 serait grave.

La situation des nitrates est également inquiétante ; une crise des poudres de guerre est à craindre pour fin janvier si, en plus des arrivages, la France n'obtient pas une aide immédiate ; et le gouvernement américain fait savoir qu'il ne peut fournir l'appui qui lui a été demandé : les navires comptant pour le premier trimestre n'arriveront en chargement que fin mars.

Tout transport libre de coton a été supprimé. Les navires battant pavillon américain, réquisitionnés par le Shipping et mis à la disposition de la France, seront autorisés à transporter du coton dans la limite de 50 pour 100 de leur fret léger jusqu'à concurrence de 170.000 balles.

Pour le ricin, il faut prévoir des importations très élevées en raison du développement du programme d'aviation. Bien que la France n'en ait pas le moyen, il lui faut enlever les 9.000 tonnes de graines promises par le gouvernement anglais qui menace de les réquisitionner si la France ne les charge pas.

La France est conduite à isoler de plus en plus ses colonies qui consentent les plus grands sacrifices à la cause commune. Ainsi, des prélèvements ont été effectués sur les flottes d'Indochine et de Madagascar, à raison de 10.000 tonnes au profit du ravitaillement, 10.000 tonnes au profit des nitrates du Chili, 18.000 tonnes au profit des transports sur Salonique, ce qui laisse subsister sur l'Extrême-Orient, les Indes et Madagascar un tonnage de 60.000 tonnes seulement.

En outre, le tonnage flottant sur l'Extrême-Orient, en deçà de Colombo, doit être, sans délai, dirigé sur les Indes pour y charger du jute, du manganèse et du riein ; au delà, il devra charger du riz en Indochine.

Le tonnage restant disponible sur ces lignes y sera laissé jusqu'à nouvel ordre, mais le Sous-Secrétaire d'État aux Transports maritimes imposera aux armateurs le port destinataire le plus avantageux.

Les bateaux du service d'Algérie ne seront chargés qu'en blé, avoine et vins de l'Intendance. C'est en vue d'assurer ces transports que l'on conserve les navires postaux et les lignes régulières. En raison de la lenteur des déchargements, on est tombé d'accord sur le fait qu'aucun batcau ne doit rester plus de 10 jours au port à charger et à décharger.

Afin d'organiser les transports métropolitains et coloniaux dans le Pacifique, des négociations ont été engagées pour que les navires japonais partant du Japon puissent toucher en Indochine, à la Réunion, à Madagascar pour y porter les denrées destinées au ravitaillement ; aller ensuite à Port-Saïd débar-

quer les marchandises chargées en Extrême-Orient et en Indochine et destinées à la France ; enfin repartir pour un nouveau voyage direct ou circulaire à destination du Japon.

A fin janvier, un départ mensuel est organisé de Marseille sur le Japon, un autre de Marseille sur Port-Saïd avec transbordement dans ce port sur navires japonais.

Comme il est interdit aux voiliers de naviguer en zone dangereuse, un stock de 70.000 hectolitres de rhum des Antilles reste sur place sans trouver d'embarquement. Des licences de navigation sont accordées aux voiliers neutres qui accepteraient à leurs risques et périls de transporter ces produits achetés pour le compte de l'Armement.

Pour les tabacs, la consommation de la troupe qui est de 2.000 tonnes par mois est assurée jusqu'à fin août, mais à condition de supprimer à peu près complètement celle de la population civile qui est de 3.000 tonnes.

Le problème le plus angoissant est certainement celui du ravitaillement en blé. Dans quels termes se pose-t-il ?

En se fondant sur les plus récentes statistiques, la récolte de blé pour l'Angleterre est, en 1917-1918, de 1.219.000 tonnes, tandis que la moyenne était de 1.623.000 en 1909-1913. En France, elle est de 3.100.000, au lieu de 8.545.000 ; en Italie de 3.100.000 au lieu de 4.990.000.

Étant donné que les Alliés ne peuvent pas compter sur les ressources de l'Australie à cause de son éloignement, les quantités exportables du monde entier ne suffisent pas à combler ce déficit. Est-il possible pour la France de s'assurer la récolte argentine ? On se le demande avec anxiété. Il apparaît essentiel que les Alliés créent en étroite coopération une organisation nouvelle pour pouvoir faire face à leurs besoins pressants.

Aussi, ce 29 décembre 1917, le Président du Conseil écrivait-il à M. Lloyd George pour lui signaler la situation critique de l'approvisionnement de la France en blé. Alors que, d'après les prévisions établies sur les dates de départ des navires, on devait recevoir pour décembre 200.000 tonnes de blé et 90.000 tonnes de farine, les arrivages n'avaient pas dépassé

sensiblement 91.000 tonnes de blé et 47.000 tonnes de farine. Les approvisionnements des armées étaient réduits à 2 jours. De même, le retard apporté par les bases anglaises à rembourser à la France les avances de farine consenties à l'armée italienne et le déchargement à Glasgow du vapeur *Falls City*, sur l'arrivée duquel on comptait, risquaient de compromettre pendant quelques jours encore l'approvisionnement en blé.

Au début de janvier, l'Administration de *l'American Food* ne paraît pas en mesure, par suite des difficultés de transport par rail et de la crise du charbon, de livrer aux Alliés, dans les ports de l'Atlantique, les quantités de farine promises pour janvier et février ; le déficit paraît devoir atteindre 370.000 tonnes.

A cette même date, la pénurie des stocks d'avoine et les retards dans les arrivages de cette denrée ont une répercussion directe sur le ravitaillement en pain ; à défaut d'avoine, le blé était fréquemment employé à l'alimentation animale.

Les conditions de chargement en Amérique deviennent de jour en jour plus critiques, notamment pour les céréales. Bien que l'Angleterre ait mis à la disposition des Alliés le tonnage prévu par l'accord du 3 décembre, les bateaux ne peuvent charger à cause de la glace, ni naviguer faute de charbon de soute. A ces difficultés, il faut ajouter les retards apportés dans les arrivages par le système de convois. Aussi, en décembre, la France n'a-t-elle reçu que 2.119.000 quintaux de céréales panifiables au lieu des 3 millions attendus.

Entre le 1er et le 10 janvier, 6 navires seulement, représentant 30.000 tonnes, ont quitté New-York pour la France au lieu des 124.000 tonnes prévues. Ajoutons à cela les tempêtes de la première semaine de janvier et les difficultés de travail dans les ports français.

Par conséquent, on ne peut compter en janvier, pour tous les Alliés, que sur 800 à 900.000 tonnes provenant de l'Amérique du Nord, au lieu des 1.100.000 prévues, qui devaient être ainsi réparties : 600 pour l'Angleterre, 300 pour la France et 200 pour l'Italie.

Le Ministre du Shipping, sur la demande du *Wheat Execu-*

tive, a réuni en Amérique 1.100.000 tonnes de tonnage pour charger du blé, soit, exactement, les quantités nécessaires au programme d'importation immédiate des trois Alliés. Les difficultés que rencontre la France ne proviennent pas du tonnage mais du manque de charbon de soute, des difficultés de chargement et de l'absence des marchandises.

En mars 1918 la situation de la fourniture des céréales panifiables à l'intérieur de la France est des plus sérieuses. Elle est due en grande partie aux importants mouvements de troupes : les transports d'un point du front à l'autre déséquilibrent les fournitures de farines. Aussi demande-t-on que 15.000 tonnes de farine soient immédiatement déroutées de la côte britannique sur le Havre.

Plusieurs causes nouvelles avaient, en effet, influé dès le début de janvier sur la pénurie des céréales : congestion et dislocation des chemins de fer américains, gelées tardives sur les côtes du Nord-Atlantique, explosion d'Halifax, insuffisance des charbons de soute dans l'Amérique du Nord, promesse américaine d'un quart de million de tonnes à prendre sur les constructions nouvelles qui n'a pu être tenue, insuffisance des approvisionnements dans les derniers mois de 1917.

Or, le *Wheat Executive* déclare indispensable que les chargements de céréales britanniques et alliés dans l'Amérique du Nord et la Plata atteignent en février et en mars 2.710.000 tonnes ; 650.000 tonnes seulement peuvent être chargées à la Plata. Il reste donc 2.060.000 tonnes à livrer par l'Amérique du Nord pour les deux mois. Une crise est imminente.

La situation n'est pas moins tendue en ce qui concerne les munitions, les canons et le charbon.

Au point de vue des canons et des munitions, le gouvernement français s'est engagé à fournir au gouvernement américain une partie des canons et des munitions qui lui sont nécessaires, à condition que les États-Unis fournissent les matières premières.

Pour ces matières premières, il y a présentement déficit de transports d'Amérique pour les aciers approvisionnés à quai à New-York, déficit de fournitures par l'Angleterre ;

ces fournitures sont tombées de 80.000 à 20.000. Si une grande offensive allemande se produit, le stock sera vite épuisé et les Alliés devront résister avec des moyens matériels réduits, alors qu'il serait si simple d'envoyer à la France l'acier qui lui manque, puisque, sans tâtonnements ni mise au point, elle peut fabriquer les obus nécessaires aux troupes américaines.

La marine marchande a 1.350.000 tonnes de navires qui ne peuvent être réparés, faute d'acier.

A l'heure actuelle, la France importe 90.000 tonnes d'acier (25.000, tonnage français ; 40.000, tonnage anglais et 25.000, tonnage américain) ; le minimum nécessaire est de 160.000 tonnes.

En fil de fer, le consommation de l'armée est de 6.000 tonnes par mois, et si l'importation nécessaire n'est pas constituée dans deux mois, on ne pourra plus poser de fils de fer barbelés devant les tranchées.

Jusqu'à la fin de l'année, il faut 40.000 tonnes de nitrate par mois au lieu de 20, ce qui représente 100.000 tonnes de navires attribués à la France.

Enfin, la France ne peut distribuer actuellement que onze kilos de charbon par habitant et par mois. Non seulement aucun chemin de fer n'a de stock stratégique, mais encore la plupart des grands réseaux : Est, P.-L.-M., État, manquent du charbon nécessaire à leur exploitation cependant restreinte. En cas d'offensive, le charbon de la population et celui des usines de guerre devraient être affectés aux chemins de fer.

Les poudres doivent être fabriquées en Amérique parce que, pour les fabriquer en France, il faudrait 13 fois plus de tonnage.

L'acier, au contraire, devrait se fabriquer en France ; ce n'est qu'une question de charbon, 40 pour 100 des aciéries étant arrêtées faute de combustible.

Si la France recevait 50.000 tonnes de charbon d'Angleterre, soit 25.000 tonnes d. w., on économiserait l'importation de 40.000 tonnes d'acier américain, soit 160.000 tonnes d. w. L'Angleterre, au lieu de 1.550.000 en 1917, n'a fourni le mois précédent que 1.050.000 tonnes. En 1917, la France avait encore 7 millions de tonnes en stock; aujourd'hui elle n'en a

plus que 1.500.000; elle a donc vécu sur son stock. Or, l'Angleterre a à sa disposition 12 millions de tonnes avec la même population que la France qui n'a besoin que de 3.800.000 tonnes et l'Italie de 700.000.

Si l'Angleterre aide la France, celle-ci pourra fournir à l'Italie les 350.000 tonnes dont elle manque et en outre elle pourra produire 50.000 tonnes d'acier qu'il ne lui sera plus nécessaire d'importer d'Amérique.

Si les 350.000 tonnes de charbon pour l'Italie doivent être importées directement, il faudra 850.000 tonnes d. w. pour les transporter, sans compter les risques de torpillage, tandis que l'importation directe en France ne représente que 170.000 tonnes d. w.

D'autre part, 50.000 tonnes de charbon anglais importées par 25.000 tonnes d. w. de bateaux, permettraient d'économiser 40.000 tonnes d'acier, soit 160.000 tonnes de bateaux sur la ligne d'Amérique, ce qui ferait une économie de 700.000 tonnes d. w. d'une part et de 135.000 de l'autre.

La consommation de charbon en France est de 500.000 tonnes pour les foyers domestiques, 800.000 pour les chemins de fer, 600.000 pour les usines à gaz et centrales électriques, 600.000 pour les usines de guerre qui devraient en consommer 900.000, 300.000 pour les arsenaux et cokeries, 150.000 pour les armées, 100.000 pour l'Intendance, 200.000 pour la vie économique du pays qui en exigerait 500.000, 130.000 pour les charbons de soute et travaux publics, soit au total 3.380.000 tonnes et 500 à 600.000 tonnes de moins qu'il ne faudrait.

Quant à la marine marchande, faute de tôle et de matériel, 400.000 tonnes de navires sont immobilisées et, là encore, c'est uniquement une question de charbon.

A la fin de janvier, en tenant compte des besoins mensuels réguliers de charbon de soute, qui sont de 168.000 tonnes, les autorités françaises envisagent les solutions suivantes pour le problème de l'approvisionnement en charbon.

Dans la Manche, les vapeurs longs-courriers de 4.500 tonnes iront charbonner en Grande-Bretagne.

Dans l'Atlantique, le bureau national des charbons assu-

rera la fourniture de 42.000 tonnes de charbon nécessaires aux vapeurs longs-courriers de plus de 4.500 tonnes.

Ceux de moins de 4.500 tonnes iront, leur déchargement terminé, prendre en Grande-Bretagne une cargaison complète de charbon qu'ils déposeront à Bordeaux avant de repartir pour l'Amérique.

Tous les vapeurs destinés à l'Amérique du Sud ou à l'Afrique occidentale française prendront en Grande-Bretagne une cargaison complète de charbon qu'ils déposeront à Dakar.

Le B. N. C. fournira 50.000 tonnes à Marseille au lieu des 30.000 prévues.

L'amélioration des convois doit être enfin étudiée avec les services du Shipping Board américain pour diminuer la longueur des rotations.

Comment, dans ce chaos, la coopération interalliée s'organise-t-elle ?

En janvier 1918, sur les instances réitérées du gouvernement français, le Shipping Board se décide à désigner M. Stevens comme délégué au Conseil interallié des Transports maritimes, désignation à laquelle était subordonnée l'entrée en fonctions du Conseil.

Le 15 janvier, M. Lloyd George, écrivant à M. Clemenceau au sujet du Conseil interallié des Importations et des Transports maritimes, lui signalait que la mise à exécution des décisions de la Conférence de Paris avait été entreprise à Londres dès le lendemain de la clôture de la Conférence.

Des Executives ont été créés : ce sont, en dehors du *Wheat Executive* déjà en action depuis longtemps, ceux des huiles, des graines, des graisses, du sucre, de la viande, du nitrate. La France, la Grande-Bretagne et l'Italie préparent leurs états de besoins et de moyens suivant une formule identique.

Tout ce travail préliminaire entraînera sans doute un léger retard pour la réunion des Ministres que le Premier britannique propose de reporter à un peu plus tard.

A la même époque, au début de janvier 1918, Sir Joseph Maclay venait à Paris où deux questions lui étaient soumises par M. Clémentel :

Celle de l'application de l'accord du 3 décembre 1917 ;

Celle de la fourniture de charbon à l'Italie, question intimement liée à celle des programmes français de chargement en janvier-février-mars.

Les conversations des ministres intéressés n'aboutissent point à un accord.

Le 18 février, Lord Robert Cecil convoque au Foreign Office une réunion officieuse en vue de préparer l'installation du Comité interallié de tonnage institué par la Conférence de Paris de décembre 1917.

Assistent à cette réunion :

Pour la Grande-Bretagne : Lord Robert Cecil et M. Salter ;

Pour la France : M. de Fleuriau et M. Monnet ;

Pour les États-Unis : M. Crosby ;

Pour l'Italie : M. Crespi et le professeur Attolico.

La discussion porte sur un memorandum préparé par Lord Robert Cecil. Le nouvel organe s'appellera « Conseil interallié des Transports maritimes ». Le texte anglais concernant les fonctions du nouveau Conseil reproduit la résolution de Paris. Le Conseil se procurera les tableaux des importations nécessaires établis par les Comités exécutifs interalliés existants ou à créer sur le modèle du *Wheat Executive*. Il s'informera d'autre part du tonnage de chaque pays. Il cherchera à parer au déficit soit en réduisant les programmes d'importation, soit en obtenant du tonnage nouveau ou en employant mieux le tonnage existant. On prévoit dès maintenant quatre sections alliées (Amérique, Angleterre, France, Italie) qui prépareront d'un commun accord les travaux du Conseil, celui-ci ayant seul pouvoir de décider. Une liaison étroite sera établie entre le Conseil financier et le Conseil des Transports maritimes.

M. Salter est désigné comme Secrétaire provisoire. Le Conseil pourra commencer sa tâche aussitôt après le 1er mars, le délégué des États-Unis arrivant à cette date.

En ce même mois de février, M. Clémentel se rend à Londres.

La première question qu'il doit traiter est celle de la répartition du tonnage neutre.

La poursuite des négociations en cours entre les Alliés d'une

part, la Suède et la Hollande d'autre part, a pour but principal la mise au service des Alliés d'un supplément de tonnage. Les Alliés cherchent à obtenir la participation directe des États-Unis et leur demandent d'envoyer un délégué à Londres muni de pleins pouvoirs.

Il apparaît nécessaire de refondre l'instrument qui, dans l'avenir, aura à traiter des questions de tonnage neutre. En exécution de l'accord franco-anglais du 3 décembre 1917, un Chartering Committee interallié a été créé ; il semble essentiel que les bases de cette organisation soient revisées et qu'on lui substitue un Comité interallié composé d'un nombre égal de délégués de l'Angleterre, de l'Amérique, de la France et de l'Italie. Cette réorganisation est de la plus grande importance pour la participation américaine : le système actuel d'affrètement des navires dans deux groupes différents, américain et européen, crée une série de difficultés, de malentendus et fatalement des pertes de temps. Le résultat est que le tonnage est mal utilisé.

Le nouveau Comité aurait comme agents, pour l'affrètement et l'exécution des différents accords, l'Interallied Chartering, l'Executive de Londres, le Chartering Bureau de New-York et la Direction des Transports maritimes de Paris. Après un long échange de vues, M. Clémentel remet à Lord Robert Cecil, le 11 février 1918, les propositions suivantes :

Toutes les chartes-parties de vapeurs ne se trouvant pas actuellement au service des Alliés et qui seront faites à l'avenir, seront signées par l'un des représentants des gouvernements associés.

Les réaffrètements de vapeurs en dehors des vapeurs grecs, d'un tonnage supérieur à 1.000 tonnes d. w., alloués depuis le 15 février 1917 par le Comité interallié, ainsi que les vapeurs au-dessous de 1.000 tonnes alloués depuis le 9 mai 1917, viendront en réallocation sous le même régime que les nouvelles chartes-parties devant le Comité interallié neutre. Le tonnage ainsi affrété sera divisé après allocation comme d'usage à l'Executive du blé, soit dans la proportion d'un tiers du tonnage affrété par les Alliés européens ou du quart du tonnage

total aussitôt que l'Amérique sera représentée. L'allocation n'entraînera pas le droit d'emploi exclusif du tonnage alloué, le Comité interallié ayant le pouvoir de modifier le programme de l'emploi de ce tonnage.

Dans la mesure du possible, le tonnage neutre sera affrété en time-charter ou en voyages consécutifs, et les chartes-parties effectuées sur la base du voyage ne recevront l'approbation du Comité que lorsqu'il sera reconnu impossible d'affréter le vapeur en time-charter.

Ces principes de contrôle et d'allocation seront appliqués à tous les vapeurs neutres ou ennemis qui pourraient, ultérieurement, tomber sous le contrôle des Alliés.

Le 12 février, le gouvernement britannique fait remarquer qu'il a un engagement avec le gouvernement des États-Unis, d'après lequel ce gouvernement contrôle 50 pour 100 des bateaux obtenus par les accords suédois et danois et 50 pour 100 des bateaux obtenus par l'accord norvégien.

Le 13 février, M. Tardieu, Haut-Commissaire de la France aux États-Unis, est avisé que l'Angleterre et les États-Unis ont demandé à la France une partie de la flotte norvégienne affrétée par elle. L'accord provisoire avec la Suède comportait une clause prévoyant l'affrètement du tonnage suédois à l'Angleterre et aux États-Unis à raison de 50 pour 100 du total. Dans les négociations hollandaises, l'Angleterre et les États-Unis ont voulu se réserver le même bénéfice. Ce système, qui excluait la France comme signataire, l'aurait mise dans une situation de perpétuel demandeur à l'égard de ses deux Alliés. Il était d'autre part indispensable que la France eût, pour la période d'après-guerre, sa part des affrètements neutres afin de pouvoir se constituer, pour la période si difficile de la reconstruction, une flotte sous pavillon neutre, contribuant à assurer à la France le transport des marchandises indispensables. La France protesta donc contre son exclusion du Conseil des Alliés pour les affrètements, exclusion faite en vertu d'un accord auquel elle n'avait jamais été appelée et qui ne lui avait même jamais été notifié.

Dans une dernière Conférence, au cours du mois de février,

les délégués de la France remirent à Lord Robert Cecil le texte d'une deuxième contre-proposition dans laquelle il était dit : « Les chartes-parties seront conclues par les représentants des gouvernements associés suivant une proposition établie entre eux d'un commun accord. »

Lord Robert Cecil répondit qu'il était d'accord avec la France pour déclarer que tout le tonnage neutre devait être placé sous le contrôle interallié pour être employé conformément à la résolution de la Conférence de Paris du 1er décembre 1917. Finalement c'est ainsi qu'il en fut décidé.

En dehors de ces conférences interalliées destinées à la mise au point des accords relatifs aux affrètements neutres et à l'établissement d'une liaison étroite entre le Conseil des Transports maritimes et le Conseil des Finances, les ministres de chaque pays poursuivaient la mise en application de ces accords. C'est ainsi que M. Clémentel, Ministre du Commerce et M. Long, Ministre du Ravitaillement, décident la création immédiate d'un Comité interministériel chargé d'étudier les questions d'achats, de répartition et de transports concernant le pétrole et les essences. Une mission présidée par M. Henry Bérenger, Haut-Commissaire aux Essences, sera envoyée à Londres pour réaliser un accord à ce sujet avec la Grande-Bretagne.

Le gouvernement français ayant enfin obtenu, grâce aux efforts persévérants de M. Bouisson, Haut-Commissaire aux Transports maritimes, les pleins pouvoirs pour réquisitionner la totalité de la flotte, M. Clémentel et le Ministre du Shipping décident de procéder en commun à une étude des prix d'exploitation des vapeurs sous les deux pavillons. Le Ministre anglais se déclare disposé à envisager la modification de son système et la fixation d'un prix d'affrètement équivalant au prix de réquisition.

A cette époque, le gouvernement américain crée à New-York un Comité de Contrôle de la Marine sur l'initiative du Ministry of Shipping.

En France, la question des importations est examinée sous ses deux aspects : marchandises et transports. Deux organisa-

tions interministérielles sont chargées de la préparation et de l'exécution des programmes.

D'une part, le Comité exécutif des importations, présidé par le Ministre du Commerce, est chargé de recevoir et d'étudier toutes les demandes d'importation, qu'elles émanent des divers Ministères ou qu'elles proviennent de commerçants ou d'industriels et de les faire comprendre au programme soumis au Conseil interallié des importations et du tonnage ; d'autre part, le Commissariat des Transports maritimes et de la Marine marchande est chargé de la répartition de l'ensemble du tonnage au service de la France en vue de la réalisation du programme d'importation adopté par le Conseil interallié des importations et du tonnage.

A la fin du mois de février, l'accord est établi sur les états d'après lesquels sera établi le bilan du tonnage et réglé son emploi.

Le 14 février 1918, on constate que la production des chantiers américains est loin d'avoir atteint en janvier les chiffres annoncés par le Shipping Board. Cela tient à l'extrême rigueur de la température et au fait que plusieurs chantiers achèvent de s'outiller.

La réquisition a été cependant étendue aux chantiers de construction de navires à vapeur, tous placés sous la surveillance directe des représentants du *Shipping*. Il est interdit aux chantiers de recevoir des commandes de particuliers ou de gouvernements étrangers sans autorisation du gouvernement américain. Cette autorisation est accordée à la *Fernandina Ship Building and Dry Dock Company* en vue de la construction pour le compte du gouvernement français de quinze remorqueurs de 30 mètres, 12 de 44 mètres, 12 chalutiers de 45 mètres, 20 chalands de mer de 800 tonnes, 15 chalands de mer de 1.200 tonnes, 12 chalands de mer de 2.000 tonnes.

Le lundi 11 mars 1918 a lieu à Londres, à Lancaster House, la première réunion du Conseil allié des Transports maritimes (1). Ce Conseil, composé de deux ministres pour la France, l'Italie

(1) Cf. SALTER, *op. cit.*, p. 156-164.

et la Grande-Bretagne, et d'un délégué des États-Unis, a pour rôle « de diriger la conduite générale des transports maritimes des Alliés ». Chaque pays conservant l'administration et la surveillance du tonnage placé sous son contrôle, le Conseil doit assurer « l'échange nécessaire d'informations et la coordination des mesures et des efforts » des quatre pays participants. Le Conseil a à son service l'organisation permanente composée des quatre sections alliées.

Assistent à la réunion, outre de nombreux experts :

Pour la France : M. Clémentel, Ministre du Commerce ; M. Loucheur, Ministre de l'Armement.

Pour l'Italie : M. Crespi, Ministre du Ravitaillement ; M. Salvatore Orlando, Commissaire pour les Constructions de la Marine marchande.

Pour les États-Unis : M. Raymond B. Stevens, Vice-Président du Shipping Board des États-Unis.

Pour la Grande-Bretagne : Lord Robert Cecil, Sous-Secrétaire d'État aux Affaires Étrangères ; Sir Joseph P. Maclay, Shipping Controller.

Le Conseil désigne Lord Robert Cecil comme Président de la session et M. Salter (Secrétaire de la Section anglaise) comme Secrétaire permanent. Malheureusement, le Conseil ne dispose pas dès cette première séance des programmes complets d'importations et de tonnage. Néanmoins, la délégation anglaise a mis sur pied un projet provisoire d'où il ressort que pour 15 millions de tonnes à importer, on ne dispose en tonnage que de 13 millions de tonnes.

On s'accorde tout d'abord sur les fonctions exactes du Conseil. Le Conseil confirme les décisions de principe qui avaient été prises à la Conférence préliminaire du 15 février.

Mais d'autres questions se posaient, qui appelaient des solutions immédiates.

L'établissement du bilan des besoins et des disponibilités de tonnage était difficile, car les renseignements fournis par l'Amérique et l'Italie étaient encore incomplets. Les Alliés n'avaient pas encore pratiqué toutes les réductions possibles sur leurs importations. D'autre part, on n'avait pas tenu

compte des navires neutres (tonnage hollandais ou suédois dans les ports américains) ni des navires internés (tels les navires allemands internés au Chili). Sous réserve des changements qui pourraient être apportés quand on disposerait d'informations plus complètes, il était cependant possible d'évaluer dès ce moment le déficit à 10 millions de tonnes d'importations de pays moyennement éloignés pour les trois pays alliés d'Europe, soit 2.200.000 tonnes d. w. en emploi constant d'un bout à l'autre de l'année. Un Sous-Comité d'experts tenant compte d'une observation de M. Loucheur décide de comprendre dans les tableaux — mais sous une rubrique spéciale — les bateaux de moins de 1.600 tonnes.

Vint ensuite l'importante question de la fourniture de charbon à l'Italie ; ses besoins s'élevaient à un minimum de 600.000 tonnes par mois. Pour économiser le tonnage et éviter les risques de la traversée, le programme suivant est proposé : 150.000 tonnes de charbon anglais seront expédiées par mer ; 90 à 100.000 tonnes de charbon anglais seront expédiées par Blaye-Marseille ; 240.000 tonnes de charbon français seront fournies par les mines du midi de la France et expédiées par Marseille ; 110.000 tonnes de charbon anglais par Rochefort ou la Gironde sur les Alpes ou la Méditerranée.

On espérait, sur 450.000 tonnes, n'en faire passer que 180.000 par les ports de la Méditerranée, le reste devant traverser les Alpes, dont 90.000 tonnes par le Simplon, — la Suisse ayant accordé l'autorisation sous la garantie que ces 90.000 tonnes seraient réservées aux civils.

Le Conseil décide que ces 110.000 tonnes mises par le projet à la charge de l'Angleterre seront fournies comme les 240.000 des mines du midi par la France, qui recevra en revanche 350.000 tonnes de charbon anglais, principalement à Dunkerque et à Rouen, pour lesquelles les Alliés fourniront le tonnage. Si une partie de ce charbon arrive à Bordeaux ou Rochefort, la France s'engage à faire son possible pour l'expédier directement en Italie, dans les mêmes conditions que les 100.000 tonnes de Blaye. L'équivalence sera établie entre le charbon fourni par la France et le charbon anglais — de meilleure qua-

lité — que recevra l'Italie, en augmentant la quantité de l'un ou en diminuant la quantité de l'autre.

Le charbon de compensation fourni à la France sera transporté de préférence soit sur de petits bateaux, soit sur des bateaux qui ne font pas partie du service de l'Atlantique. La Grande-Bretagne en fournira 150.000 tonnes. Le reste du tonnage sera assuré par le déroutement des gros bateaux au service des Alliés qui viendront décharger le charbon en France avant de traverser l'Atlantique.

Cet arrangement suppose que le tonnage hollandais dans les ports américains sera bientôt disponible pour compenser les pertes subies dans les importations de l'Atlantique du fait de ce déroutement. Le Conseil supérieur de guerre sera prié d'affecter à ces importations la moitié du tonnage hollandais retenu dans ces ports.

L'organisation permanente du Conseil étudiera le plan destiné à permettre d'assurer sans trop d'à-coups le transport du charbon d'Angleterre en Italie par mer, d'Angleterre à Blaye, du midi de la France en Italie, les deux premières routes étant sous la responsabilité de la Grande-Bretagne et de l'Italie, la coopération interalliée étant nécessaire pour la troisième. Un Comité ministériel franco-italien surveillera jour par jour les envois à l'Italie.

Toutes ces décisions ne valent d'ailleurs que pour la période 15 mars-15 avril. Le Conseil décide de se réunir à nouveau à Londres avant le 3 avril pour fixer le programme de transport du charbon à partir du 15 avril. Il est en effet jugé impossible d'établir un programme applicable sur plusieurs mois. Comment en effet prévoir l'avenir avec quelque certitude ? Une offensive nouvelle de l'ennemi peut diminuer encore les possibilités de production de la France. En revanche, l'été vient où les civils consomment moins de charbon, où les bateaux par beau temps en brûlent également moins ; et M. Clémentel espère que la construction française pourra être augmentée de façon sensible.

Des négociations sont d'autre part engagées avec les Pays-Bas en vue de l'achat de 800.000 tonnes d. w. dont

4 à 500.000 tonnes se trouvent actuellement dans les ports américains. On ne peut employer ces dernières, car le *modus vivendi* qui avait été établi avec la Hollande a été rompu : les Allemands ont exercé sur elle une pression telle qu'il est impossible de faire sortir un bateau en échange de ceux qui arrivent d'Amérique aux Pays-Bas au service du « Belgian Relief ». La Haye propose finalement d'employer les bateaux hollandais dans la zone de guerre contre promesse de remplacer à la fin des hostilités tous les bateaux qui auraient pu être coulés, et de mettre à la disposition des Pays-Bas 50.000 tonnes de blé dans des ports des États-Unis et 50.000 tonnes en Amérique du Sud. M. Clémentel fait décider que, si la Hollande n'accepte pas ces propositions et qu'il soit nécessaire de réquisitionner son tonnage, on lui accordera des conditions aussi généreuses que si elle avait accepté : il faut en effet assurer l'alimentation des populations des régions envahies.

Telles sont les premières décisions prises par le Conseil : il était prématuré en mars 1918 d'échafauder un plan d'ensemble des importations et de répartition du tonnage ; il a fallu se borner à parer au plus pressé et à satisfaire aux besoins urgents. Cette politique d'opportunisme était imposée par la gravité même de la crise.

CHAPITRE IV

La 2e session du Conseil allié des Transports maritimes et le plan général d'organisation des transports et de réduction des importations (Executives et comités de programme)

Dans quelles conditions sont exécutées les décisions prises par le Conseil allié des Transports maritimes dans sa première session ?

Voyons d'abord les fournitures de charbon à la France et à l'Italie. Le 14 mars 1918, il avait été décidé par le C. A. T. M. que le nécessaire serait fait pour fournir à la France 350.000 tonnes de charbon anglais. Cette fourniture, progressive, devait, en principe, être terminée avant le 15 avril avec possibilité de retard de 10 à 15 jours. En même temps, une livraison de 350.000 tonnes de charbon devrait être faite par la France à l'Italie et échelonnée du 15 mars au 15 avril.

Mais les événements militaires avaient prouvé la vanité des plans à long terme : le 21 mars, l'armée allemande déclenchait une redoutable offensive qui menaçait d'enfoncer le front interallié. Il fallut d'urgence rappeler d'Italie une partie des troupes alliées qu'on y avait envoyées en 1917. Les transports de charbon français fatalement en souffrirent. Le Secrétariat permanent dut envoyer en compensation à l'Italie, en plus des 150.000 tonnes prévues par mer, 100.000 tonnes de charbon anglais destinées à Gibraltar et dérouter sur Gibraltar des bateaux français et anglais de l'Atlantique. L'Italie reçut donc néanmoins les 600.000 tonnes qu'elle avait demandées.

Autre conséquence de l'offensive allemande : la ligne Amiens-Montdidier, sur laquelle les transports de troupes avaient d'ail-

leurs réduit sensiblement les transports de charbons de Bruay sur Paris, fut sérieusement menacée et l'on dut, en dépit des programmes, affecter au transport du charbon anglais en France des bateaux supplémentaires retirés à d'autres importations.

Au point de vue de l'importation des céréales, denrée essentielle au premier chef, de longs retards s'étaient produits dans l'exécution de l'accord du 3 novembre, et à la date de l'offensive allemande la situation était particulièrement difficile.

Certes, il faut rendre justice aux représentants de la France à Londres dans les organismes des transports maritimes et du ravitaillement : MM. Vilgrain, Jean Monnet, Odon de Lubersac, de Berlhe, Sonolet, Charpentier, etc. Ils ont su organiser leurs services de façon aussi pratique que rapide, ils ont su inspirer confiance aux membres du gouvernement anglais et aux administrations britanniques. Plus n'est besoin de fournir des documents à l'appui des statistiques. Ils sont crus sur parole et désormais Anglais et Américains ne douteront plus que la France emploie son tonnage à ses importations essentielles.

Mais, au sein du *Wheat Executive*, la lutte n'en fut pas moins très âpre lorsqu'il fallut reviser pour les restreindre les quantités de céréales transportables auxquelles aurait droit chacun des alliés; aussi est-il juste de dire que, si les besoins essentiels de la France furent satisfaits, elle le dut à l'habileté, à la compétence et à l'énergie de ceux qui dirigeaient alors à Londres les services français du ravitaillement.

Les chiffres d'importations et de répartition des céréales enregistrés par l'accord du 3 novembre 1917, dont l'exécution devait commencer le 1er janvier 1918, avaient bien été établis, mais la situation de l'approvisionnement changeait brusquement au début de la nouvelle année, les États-Unis ne pouvant fournir la quantité de céréales prévue en novembre. Aussi les délégués de la France et de l'Italie durent-ils s'assurer que le déficit mensuel — les arrivages étant indispensables à la vie de leurs pays — serait régulièrement comblé. Il ne s'agissait plus d'obtenir de la Grande-Bretagne des secours en céréales et en tonnage comme en septembre-décembre 1917, mais

de recevoir automatiquement l'appoint de tonnage nécessaire déterminé chaque mois par le *Wheat Executive*.

Fait très important et qui démontre à quel point les liens de solidarité économique entre Alliés s'étaient resserrés, c'est le Président anglais de cet organisme interallié qui devait demander au Ministre du Shipping de réaliser les engagements qui avaient mis, du consentement même de l'Angleterre, une véritable hypothèque sur la flotte anglaise. Les arguments présentés par ce président, M. Beale, dont on ne saurait trop louer le caractère et la loyauté, ainsi que l'insistance du Président du Conseil et de M. Clémentel, Ministre du Commerce, pendant leur séjour à Londres en mars, finissent par obtenir l'adhésion du Ministre du Shipping. Les statistiques du début d'avril font ressortir un déficit de tonnage de 63.000 tonnes pour la part de la France. Sir Joseph Maclay, dans les huit jours de la demande du président du *Wheat Executive*, désigne nominativement les navires destinés à charger les 63.000 tonnes nécessaires à la France.

A la veille de la 2e Session du Conseil allié des Transports maritimes, la situation créée par l'offensive allemande est devenue tragique. En raison des événements militaires, les réserves et les récoltes de la base d'opération ont disparu. D'autre part, l'afflux des réfugiés à l'intérieur de la France a bouleversé le programme des répartitions.

Des ordres télégraphiques sont envoyés à M. Tardieu, pour que 30.000 tonnes de produits de ravitaillement divers soient chargées d'urgence dans les ports américains, à destination des ports de l'Atlantique, de Brest à Bayonne.

Ce fait suffit à montrer qu'il faut constamment et dans le détail surveiller l'application des arrangements, prévoir des retouches perpétuelles ; aussi ravitaillement et transports maritimes seront-ils l'objet de pourparlers continuels entre les Alliés. A ces pourparlers, le système des accords de Londres offre une base solide. Ces accords, violemment critiqués au début en France, sont dès ce moment invoqués par ceux-là mêmes qui les avaient attaqués. Désormais l'accord du 3 novembre 1917 inspirera et dirigera les organisations natio-

nales comme les organisations interalliées. C'est dès lors l'organisation du Service des Executives pour la plupart des denrées ou produits essentiels, organisation qui devait fatalement conduire dans chaque pays à la création d'organismes contrôlés de répartition.

Malgré tous les efforts de ces organismes interalliés ou nationaux l'Entente reste à court de moyens de transport.

Peut-elle se passer des nouveaux tonnages neutres ou ennemis jusque-là retenus dans les ports de l'Atlantique ou du Pacifique ? Les Alliés peuvent-ils suffire à leurs besoins avec le tonnage actuellement à leur disposition, laissant le surplus aux États-Unis pour le transport de troupes américaines ? Telle est la question d'ordre général que, d'après le Délégué américain, le Comité interallié des Transports maritimes devra résoudre au cours de sa prochaine session.

En Amérique, la crise du charbon est venue se superposer à un manque de main-d'œuvre, de sorte que le tonnage construit en décembre et janvier est très faible.

La France est de ce fait obligée à son corps défendant de prendre une série de mesures draconiennes relativement aux transports sur ses colonies.

L'embarquement des marchandises qui s'accumulent sur les quais et dans les entrepôts pourra être effectué en Afrique occidentale française et en Afrique équatoriale française; mais dans la seule limite des moyens locaux laissés libres par l'embarquement des troupes et sans qu'il puisse en résulter un retard pour la rotation des navires. L'autorisation de navigation aux voiliers chargés de morues en provenance de Saint-Pierre-et-Miquelon est refusée.

Le déficit du programme des charbons de la marine est de 70.000 tonnes : 20.000 sur les transports que devait assurer l'Amirauté britannique, 15.000 sur les contrats passés par la marine avec divers constructeurs et qui sont rompus du fait de la réquisition, 20.000 sur les fournitures que le Ministre de l'Armement devait consentir dans les ports de la Méditerranée, 15.000 provenant des retards de rotation occasionnés aux charbonniers de la marine par la collaboration que ceux-ci

apportent à l'exécution du programme d'importation (90.000 tonnes de phosphates, pyrites, etc.).

Pour le charbon, on est conduit à l'établissement d'un programme fondé sur l'importance respective des services à rendre, selon que le charbon est nécessaire aux marines alliées, à la consommation civile et militaire de l'Italie, à la consommation civile et militaire de la France, aux stations de ravitaillement, à l'Amérique du Sud et aux autres pays neutres qui nous apportent leur aide.

Les difficultés ne sont pas moins grandes pour les autres matières premières que pour les céréales et le charbon.

En ce qui concerne les minerais, le programme de transport est lié à celui des exportations de charbon vers la France et l'Italie, car les mêmes navires sont normalement employés à transporter comme fret de retour le minerai en Angleterre.

De même pour le papier ; la pâte est en effet transportée en fret de retour par les navires qu'il faut envoyer avec des chargements de charbon en Scandinavie. Il en est de même pour le bois.

En ce qui concerne les nitrates, l'Executive qu'on a dû créer dirige souverainement l'achat, le transport et la répartition.

La plus grande partie de la viande vient en Europe de l'Amérique du Nord ou de l'Amérique du Sud sur navires frigorifiques ou dans les espaces frigorifiés des navires. Les importations de viandes des Alliés doivent donc être déterminées non point par la situation générale du tonnage, mais par la limite du tonnage frigorifique. Les autorités alliées, civiles et militaires sont ainsi conduites à acheter en commun sur chaque marché et à établir un programme spécial des importations de viande fondé sur le nombre des navires qui disposent d'espaces frigorifiques.

De même, pour les huiles combustibles, un organisme interallié est nécessaire pour traiter spécialement les problèmes infiniment complexes et graves que soulève leur transport et leur répartition, organisme dans lequel la France est représentée par M. Henry Bérenger.

L'Executive des graines oléagineuses est formé grâce à l'active intervention de M. Victor Boret, Ministre du Ravitaillement, mais il démarre lentement. Il est retardé dans la mise en train de son travail actif par le fait que ces graines servent à des emplois très différents et relèvent de services indépendants : production de la margarine : ravitaillement; production de la glycérine: munitions; traitement des graines et fabrication des savons: matières premières pour l'industrie.

L'Executive du sucre est également créé à côté de la Commission royale qui, depuis longtemps, s'est chargée des achats de la France, mais il n'a pas encore commencé ses travaux.

Le Conseil allié des Transports maritimes tient sa deuxième session du 23 au 25 avril 1918 (1). Il se réunit à Paris, sous la présidence de M. Clémentel, assisté du côté français par MM. Victor Boret, Ministre de l'Agriculture; Loucheur, Ministre de l'Armement; Claveille, Ministre des Travaux publics; Vilgrain, sous-secrétaire d'État du Ravitaillement; Jean Monnet, délégué du Ministère du Commerce à Londres. La situation militaire est en effet trop grave pour que les Ministres français puissent quitter la France et se rendre à Londres. Tous les membres ayant pris part à la Session des 11-14 mars sont présents, à l'exception de Sir Joseph Maclay qui a délégué ses chefs de service.

Le Conseil examine d'abord la situation de la France et de l'Italie au point de vue de leur approvisionnement en charbon, à la suite de l'avance allemande.

Pour l'Italie, on décide de continuer à lui assurer le chiffre mensuel de 600.000 tonnes. Le Conseil prend connaissance d'un rapport de la Commission franco-italienne des charbons italiens sur la période 16 mars-15 avril.

Pendant cette période, le chemin de fer a évacué tout ce que les mines ont chargé, et les transports de troupes rappelées d'Italie n'ont entraîné qu'une réduction d'à peine 20.000 tonnes sur les 245.900 tonnes du programme. Les stocks

(1) Cf. Salter, *op. cit.*, p. 165-174.

des ports de la Méditerranée ont légèrement augmenté, le cabotage italien qui enlève le charbon à Marseille, Port-de-Bouc, Saint-Louis du Rhône et Cette, étant encore insuffisant. Par contre, les stocks dans les ports de la Gironde et à Rochefort ont diminué. Les chemins de fer français, sous l'active impulsion de M. Claveille, ministre des Travaux publics, ont donc fait face aux transports qui leur étaient demandés.

Le programme quotidien en cours est le suivant :

	Tonnes	
Des mines françaises.....	8.100	dont 4.300 sur les ports de la Méditerranée, et 3.800 sur Modane et Vintimille.
De la Gironde et de Rochefort.	5.100	sur Vintimille.
Au total.....	13.200	

Soit, en dehors des 90 à 100.000 tonnes par mois prévues de Blaye et Rochefort, 300.000 tonnes fournies mensuellement à l'Italie grâce aux chemins de fer français.

Les chiffres de ce rapport ne correspondent pas à ceux du rapport du Secrétariat permanent du Conseil, car ils ont été calculés sur des bases différentes. Ce qui ressort en tout cas également des deux rapports, c'est le succès du très bel effort de la France, en pleine bataille, pour continuer à l'Italie les envois de charbon qui lui avaient été promis.

M. Clémentel expose en ces termes au Conseil la situation de la France :

« Au point de vue de la fourniture du charbon à la France, un grand changement s'est produit à la suite de l'offensive allemande. Les traits principaux de la situation actuelle sont les suivants : le transport du charbon par chemin de fer des mines du Pas-de-Calais au sud de la Somme par la ligne Amiens-Montdidier est arrêté. Sans doute a-t-on fait effort pour que le charbon fût transporté par des voies plus à l'Ouest, mais le taux d'évacuation qui était de 80.000 tonnes par semaine est tombé à 25.000. D'ailleurs il est indispensable, au point de vue

militaire, que les lignes latérales plus à l'Ouest soient libérées, si possible, des transports de charbon pour faciliter les mouvements militaires. La situation sera plus sérieuse encore si la production des mines est complètement arrêtée par les Allemands, car, dans cette éventualité, on devra faire face aux besoins de charbon de la région du Nord par des charbons importés, comme dans le Midi.

« Dès avant le début de l'offensive, la quantité de charbon transportée du Pas-de-Calais sur le sud de la Somme, qui avait atteint 900.000 tonnes par mois, a été réduite à 750.000 (700.000 provenant des mines du Pas-de-Calais et 50 d'Angleterre par les ports de Calais et de Boulogne). Il faudrait que le nord de la France se fournît autant que possible de charbon aux mines du Pas-de-Calais (pour autant qu'elles pourraient continuer à en produire), mais il conviendrait de dérouter 130.000 tonnes de charbon britannique qui allaient jusqu'ici dans les ports du Nord. Un effort sera fait pour réduire encore la consommation, mais il faut ne pas oublier qu'en plus des quantités supplémentaires de charbon à importer en France pour faire face à la situation, la France a droit à une compensation pour les charbons français fournis à l'Italie. Cette fourniture n'atteindra sans doute pas les 350.000 tonnes envisagées du fait des difficultés des transports par voie ferrée.

En tout cas, il est certain que le problème a cessé d'être une pure question de transports par mer ; c'est une question de production. »

Après M. Clémentel, M. Loucheur insiste à son tour : le Pas-de-Calais, dit-il, qui produisait 900.000 tonnes par mois pourra continuer de fournir 300.000 tonnes à la région du Nord et à l'armée britannique. Mais il ne faut plus compter sur les 600.000 tonnes que la voie ferrée transportait au sud d'Amiens, et il faut les remplacer par une quantité équivalente de charbon anglais, soit 400 à 450.000 tonnes.

A la suite de ces deux interventions, le Conseil décide que le Secrétariat permanent devra prendre les mesures indispensables dans un délai aussi bref que possible.

Le 24 avril 1918, le Secrétaire permanent du Conseil, M. Salter, avant de pousser plus avant dans la voie de l'exécution, précise de son côté la situation générale des importations et du tonnage.

Son remarquable travail se résume ainsi :

Le programme d'importations pour 1918 s'élève à 80 millions de tonnes de marchandises, soit 30.200.000 pour la Grande-Bretagne, 33.300.000 pour la France, 16.500.000 pour l'Italie. Le tonnage d. w. total qui serait nécessaire atteint 16.340.000 tonnes. Par contre, le tonnage total en tonnes d. w. disponibles, directement ou indirectement, pour les importations des Alliés, s'élève à 14.450.000 tonnes, ce qui fait un déficit de 1.890.000 tonnes de portée en lourd, correspondant à un déficit d'environ 5.500.000 tonnes d'importation.

Ces statistiques prennent tout leur intérêt lorsqu'on compare les chiffres de 1918 à ceux de 1913. La Grande-Bretagne réduit ses importations de 53 millions de tonnes (en chiffres ronds) à 30; la France de 45 et demi à 33; l'Italie de 18 à 16,5 seulement. Dans ce total, les deux principaux éléments sont, pour la Grande-Bretagne, l'alimentation et le charbon, respectivement 13 et 7 pour 100 ; de même pour la France, respectivement 6,3 et 19 pour 100 ; pour l'Italie, le charbon représente 8,5 pour 100.

En tenant compte des pertes sous-marines et des constructions neuves, le Secrétaire permanent estime que les Alliés auront sous leur contrôle en 1918 :

	Tonnes
Pavillon anglais	18.000.000
Pavillon italien	1.150.000
Pavillon français	1.650.000
Neutres	1.400.000
SOIT UN TOTAL DE	22.200.000

Sur ce total, les Alliés ont assigné à leurs services navals, militaires et réservés : pour la Grande-Bretagne 7.525.000, pour la France 620.000, pour l'Italie 339.000, ce qui fait un

total de 8.484.000 tonnes. Ce total résulte des demandes des états-majors : il doit donc être maintenu en tout état de cause ; les pertes sous-marines ne pourront affecter que l'autre tranche du total général, c'est-à-dire celle des importations.

Pour répondre aux besoins en importations de la Grande-Bretagne, de la France et de l'Italie, le tonnage des États-Unis n'a pas été pris en considération, le gouvernement des États-Unis ayant fait connaître qu'il estimait que tout le tonnage américain, y compris les constructions nouvelles, serait nécessaire aux transports de troupes et de fournitures.

Le tonnage sous le contrôle allié restant disponible pour les importations alliées en 1918 est donc de 13.766.000 tonnes (22.250.000 — 8.484.000). Mais pour calculer la portée effective du tonnage disponible, il est nécessaire de tenir compte, d'une part, du tonnage en réparation, d'autre part, des importations réalisées par des navires neutres échappant au contrôle des Alliés, par des navires non employés aux importations, et par des navires effectuant des voyages de retour ou triangulaires, ce qui donnera un chiffre de 14.450.000 tonnes.

Trois éléments principaux doivent donc être pris en considération pour donner une solution au grave problème du déficit de tonnage de l'Entente :

1° Les services réservés, militaires ou navals et autres d'Angleterre, de France et d'Italie absorbent un tonnage moyen de 8.484.000 tonnes ;

2° Il faut tenir compte du programme d'expéditions et d'approvisionnements des troupes envoyées sur des théâtres extérieurs d'opérations, conformément au programme militaire adopté par le Conseil de Guerre suprême et accepté par le gouvernement des États-Unis ;

3° Les programmes d'importations excèdent de 8.500.000 tonnes la portée du tonnage restant disponible. La fourniture du tonnage nécessaire aux importations alliées ne peut donc être assurée que si toutes les demandes de tonnage sont réexaminées conjointement et si l'on réduit encore de 1/10 les importations.

D'ailleurs, concluait M. Salter, ce déficit s'aggravera du fait des importations à prévoir pour les régions envahies (Belgian Relief) et du charbon anglais à importer en France en remplacement des charbons extraits dans les régions du Nord qui sont aujourd'hui, en fait, séparées du reste du pays.

Après examen de ce rapport, le Conseil allié des Transports maritimes décide, dans sa séance du 25 avril, de procéder à une révision radicale qui doit être immédiatement entreprise : les ordres nécessaires seront donnés aux organismes nationaux et alliés. Il faut que cette révision porte sur toutes les importations, même sur celles demandées par les états-majors. Le Conseil, on le sent, hésite à heurter ceux qui dirigent les opérations. Mais il rappelle que même les importations « civiles » servent en dernière analyse à l'armée : les réduire à l'excès serait mettre en danger l'armée elle-même.

En conséquence, des Executives et des Comités alliés « de programme » seraient constitués immédiatement avec des représentants américains pour traiter les questions qui ne le sont pas par les Exécutives existants. Ces Exécutives composés de techniciens fourniront au Conseil les motifs donnés à l'appui des demandes d'importations et recommanderont les provenances les plus favorables à la meilleure utilisation du tonnage. On espère que les transports collectifs de chacune des marchandises essentielles nécessaires aux divers Alliés permettront d'économiser du tonnage et de résoudre le redoutable problème posé devant le Conseil.

Il est décidé que l'organisme permanent du Conseil examinera immédiatement la possibilité de rendre disponibles les vaisseaux engagés dans le service des colonies et les vaisseaux considérés comme inutilisables.

Les autorités militaires devront faire un examen des programmes alliés de fournitures militaires, y compris le programme américain, afin de reconnaître par quels moyens les demandes de tonnage marchand peuvent être diminuées. Les autorités navales alliées devront examiner d'une manière analogue s'il est possible de réduire le tonnage marchand réservé aux marines alliées. Le secrétariat permanent préparera pour

l'information du Conseil un exposé mensuel de la situation du tonnage ; des relevés mensuels des importations des quatre pays devront lui être fournis.

En outre, le C. A. T. M. décide à l'unanimité qu'il est indispensable pour la France de recevoir, avant le 31 août 1918, les marchandises suivantes, qu'elle ne peut importer avec le tonnage dont elle dispose :

	Tonnes
Rails, wagons, locomotives	50.000
Fils de fer barbelés	15.000
Nitrates	15.000
Poudres et explosifs	5.000
TOTAL	85.000

Enfin, le C. A. T. M. prescrit que toutes les denrées nécessaires au ravitaillement de la Belgique et de la France occupée seront portées au programme du *Wheat Executive* et jouiront de la priorité qui leur a été attribuée par la décision de la Conférence interalliée de décembre 1917. La C. R. B. exécutera le plus de transports possibles avec son tonnage et avec celui du gouvernement belge, et le tonnage supplémentaire nécessaire lui sera alloué par le *Wheat Executive* sur le tonnage fourni par les gouvernements alliés. L'organe permanent du C. A. T. M. reçoit des instructions pour que le tonnage supplémentaire nécessaire à l'exécution de cette résolution soit fourni à la C. R. B. sous réserve de l'assentiment des gouvernements alliés.

Il résulte de cette décision qu'une entité responsable est désormais chargée de veiller à l'exécution des transports nécessaires pour assurer aux régions envahies l'alimentation indispensable.

Telle est l'œuvre du second Conseil. Il a pu enfin voir clair dans les difficultés à résoudre et préparer les solutions possibles. Les Comités de programme et Executives devront de toute nécessité réduire encore de 10 pour 100 les importations

qui déjà pourtant avaient été ramenées au strict minimum. La victoire dépend directement des solutions qui seront adoptées. Or, à l'heure actuelle, toutes les importations sont indispensables, essentielles à la vie de chacun des Alliés; il faudra donc mûrement réfléchir et sérieusement délibérer avant de procéder aux réductions pénibles mais nécessaires, sous peine de porter une atteinte mortelle à la force de résistance de l'un des pays combattants.

CHAPITRE V

Les transports d'avril à août 1918 et la question des crédits

La coopération interalliée a été l'un des principaux instruments de la victoire. Pour comprendre les événements qui se sont déroulés de juillet à novembre 1918, il faut connaître les effroyables difficultés économiques au milieu desquelles l'Entente se débattait pendant que ses armées préparaient l'action décisive, et se rendre compte de la tâche herculéenne remplie par les organismes interalliés à partir de la Conférence de décembre 1917 et de la mise en marche des Conseils alliés au printemps de 1918. Un rapide examen d'ensemble donnera une idée de l'effort accompli.

Pour se conformer au programme de la dernière conférence, le gouvernement anglais prend les dispositions nécessaires pour charger en juin et juillet un tonnage de 100.000 tonnes, à valoir sur la demande qui lui a été présentée par la France à l'issue du Conseil allié des Transports maritimes et portant sur 70.000 tonnes par mois, soit :

	Tonnes
10 locomotives	1.000
Wagons	24.000
Rails	25.000
Fils de fer barbelés	15.000
Poudres et explosifs	5.000

En ce qui concerne les États-Unis, auxquels le système des programmes trimestriels paraît donner satisfaction, les Alliés décident que les services de New-York seront avisés du départ

de France de chaque navire à destination des ports américains de l'Atlantique afin qu'ils puissent préparer les chargements et améliorer ainsi les vitesses de rotation. Grâce aux programmes du Comité exécutif des Importations qui fonctionne à Paris sous la présidence de M. Clémentel, complétés par ceux du Comité des Transports maritimes, grâce à l'affectation à certains ports de certains navires, grâce enfin aux avis des départs de France, on est en droit d'espérer une augmentation de rendement de 20 pour 100 sur les transports d'Amérique, sans avoir à accroître le nombre des navires en ligne.

Des mesures sont prises, d'ailleurs, pour que l'afflux simultané des transports américains et des bateaux supplémentaires alloués à la France en vertu des différents accords intervenus ne provoque pas d'encombrement.

D'autre part, un effort est fait de part et d'autre pour l'utilisation à leur plein rendement des moyens de l'Entente, tant au profit des Alliés que des neutres. C'est ainsi que le tonnage fixé par le *Wheat Executive* pour la Belgique lui est alloué définitivement. Le ravitaillement de la Belgique et conséquemment des pays envahis est dorénavant assuré.

Avec la Suède, un accord intervient prévoyant l'affrètement nouveau, en time-charter par les Alliés, de 200.000 tonnes d. w. en zone de guerre, et 200.000 tonnes en zone non dangereuse, qui seront employées ainsi :

100.000 à l'exécution d'un programme anglo-franco-suédois arrêté par les gouvernements alliés ; 150.000 à l'organisation d'une série de lignes suédoises offrant de nouvelles facilités de chargement.

Pour la Suisse, dont la situation était restée longtemps précaire, les arrivées de navires dans les ports français mis à sa disposition se multiplient. Le Comité décide que les services du Haut-Commissariat français, prévenus de l'obligation acceptée par le gouvernement suisse de faire ratifier ses affrètements par le Comité interallié, ne devront accorder ni laisser accorder aucune autorisation de départ aux navires dont l'affrètement n'aura pas été ratifié par ce Comité. Toutes marchandises arrivées pour la Suisse sur un navire dont

l'affrètement n'aura pas été ainsi ratifié, seront réquisitionnées, lors même qu'il s'agirait d'une cargaison partielle.

L'accord conclu en février avec l'Espagne s'exécute difficilement. Ce pays se plaint de ce que les navires portant des marchandises à destination de ses ports soient retenus dans les ports français. Les Transports maritimes avaient en effet imposé aux navires espagnols, en leur accordant les licences, l'obligation de faire un voyage sur trois pour l'État français. Cette mesure, quoi qu'on en ait dit, était légitime, car le régime des licences devait être appliqué sans distinctions à tous les pavillons. Cependant les obligations très modérées imposées aux armateurs espagnols sont virtuellement acceptées par eux. Il est donc décidé, des négociations devant être ouvertes entre l'Amérique, l'Angleterre et l'Espagne sur les questions de tonnage, que la France y sera représentée par un délégué technique ; celui-ci aura mission de faire ratifier l'obligation imposée aux navires espagnols venant en France, d'exécuter un voyage sur trois pour le compte de l'État français et de coordonner l'action de la France avec celle des Alliés et de l'Espagne en ne perdant pas de vue que 200.000 tonnes de navires sont employées à des services de cabotage qui intéressent particulièrement la France.

Le Comité interallié ayant dû, en Italie, retirer du trafic des soufres les bateaux français qui s'y trouvaient affectés, il a fallu par compensation imposer à tous les charbonniers non contrôlés par l'État italien l'obligation d'un retour en soufre. Un accord devant intervenir pour fixer les contingents de soufre à transporter par ces navires, les Ministres des Affaires Étrangères sont chargés d'appuyer auprès du gouvernement italien la décision du C. A. T. M.

Ces négociations furent brèves. Le gouvernement italien donna l'assurance que les 15.000 tonnes de soufre de Sicile actuellement en stock dans les ports italiens et représentant le reliquat du contingent français pour 1918, seraient transportées par les charbonniers desservant l'Italie à leur retour vers les ports français de la Méditerranée.

En ce qui concerne le charbon, un train quotidien de

transit Angleterre-Italie fut mis en route entre les ports de la Gironde et le littoral méditerranéen ; dix vapeurs charbonniers gérés par la marine rapporteraient du minerai à destination de l'Angleterre.

Le rôle des différents départements ministériels dans chaque pays est défini. Pour la France, les transports maritimes assureront le chargement et le transport, la marine règlera la marche des convois et veillera au déchargement des marchandises aux bases de débarquement. Le Comité décide de réduire l'encombrement des matières compressibles telles que le foin, de renforcer et d'unifier l'emballage, de diminuer le volume moyen et d'utiliser à leur maximum les possibilités de transport, par voie de terre, des camions de grandes dimensions et, par la voie des airs, des avions. La marche des convois devra être accélérée par l'état-major général de la Marine, notamment par la suppression des escales et l'amélioration de l'outillage des bases de déchargement.

Le Commissaire aux Transports maritimes prendra les mesures nécessaires pour la régularité des départs de Marseille et d'Algérie afin que le mouvement des navires soit réglé en liaison étroite avec les mouvements des ravitailleurs venant de Port-Saïd et des Indes.

Le tonnage nécessaire à l'armée d'Orient sera diminué en employant la voie ferrée italienne. Au départ de Gallipoli et de Tarente, les matières à transporter seront réparties entre Salonique, le Pirée et Ithéa : les limites d'utilisation de ces différentes voies étant fixées par le débit du tronçon de voie unique au départ de Vintimille, par la capacité de la route Ithéa-Salonique et par le rendement de la voie ferrée le Pirée-Bralo.

La substitution progressive de la base de Tarente à celle de Marseille est d'ores et déjà décidée, et on étudie le moyen de faire venir à Tarente de la main-d'œuvre spécialisée prélevée sur Port-Saïd.

En ce qui concerne le Japon, l'organisation prévue comportait l'affectation aux lignes vers la France d'un ensemble de

navires jaugeant 37.000 tonnes et entre l'Extrême-Orient et Madagascar des navires nécessaires pour assurer l'enlèvement de 4 à 5.000 tonnes par trimestre. Sur les lignes vers la France, la moitié de la capacité des navires, sur les services inter-coloniaux, les deux tiers seront réservés aux marchandises d'État.

Mais les offres des armateurs japonais sont à un prix si élevé qu'on estime tout d'abord devoir s'en tenir à des prolongations d'affrètement. Cependant la situation de Port-Saïd devient telle qu'on doit poursuivre les négociations sans se laisser arrêter par le prix demandé.

La question du transport des graines oléagineuses soulève une série de problèmes complexes et impose la création d'un Comité spécial de programme, car la crise d'approvisionnement de cette matière première est grave. Bien que l'Armement reconnaisse la nécessité d'apporter au ravitaillement un tonnage supplémentaire sur les Indes, il ne peut le faire avant deux ou trois mois, tout le tonnage disponible des lignes d'Extrême-Orient ayant été reporté sur l'Amérique du Nord en janvier 1918.

Les conditions locales et les aménagements des ports en Afrique occidentale française ne permettent d'affecter au transport des arachides que des bateaux de faible tirant d'eau avec grande capacité cubique. Or aucun navire semblable n'est disponible, si ce n'est dans le service des charbons et dans les services algériens et marocains du ravitaillement. Le retrait de la moindre unité est impossible, étant donné la situation de plus en plus difficile de ces services.

Le Comité affecte les navires de faible tonnage, qui devaient remplacer les grosses unités de la flotte de Salonique, au transport des arachides et poursuit les négociations pour l'affectation d'un tonnage minimum supplémentaire de 150.000 tonnes.

En raison de la densité élevée du nitrate, les navires désignés pour charger au Chili au cours du troisième trimestre présentent un vide inutilisé de 53.000 mètres cubes. Le Comité décide que, dans l'intérêt de la bonne utilisation du tonnage, les vapeurs nitratiers ne prendront au Chili que 85 pour 100

de leur portée en nitrate, le complément étant assuré, suivant le programme qui sera arrêté, par des chargements de cuirs et de laine dans les ports de l'Amérique du Sud, et de diverses marchandises légères, aux escales des convois, soit aux États-Unis, soit à Colon.

Le Ministre de la Guerre français demande instamment le transport d'Argentine de 3.000 chevaux immédiatement, puis de 5.000 chevaux par mois. Le Comité n'estime pouvoir transporter que 2.300 chevaux par mois, et encore en aménageant à cet effet tous les navires frigorifiques ou céréaliers disponibles.

D'autre part, malgré l'insistance du gouvernement français, la Commission supérieure des achats à l'étranger ne peut, en raison de la situation des crédits en pesos, sanctionner l'achat de chevaux en Argentine, faute de crédits. En conséquence, le Commissaire français aux Transports maritimes se bornera à faire aménager les cargos non frigorifiques dont le chargement est prévu sur la ligne au cours des mois de septembre et d'octobre, en vue d'assurer l'enlèvement immédiat des chevaux en instance d'embarquement.

La question du ravitaillement en blé était la plus grave. Le stock français au 1er septembre 1917 était de 401.457 tonnes. La récolte de 1917 a été de 3.100.000 tonnes, la consommation est de 6.800.000 tonnes, soit par mois 567.000 tonnes de céréales panifiables. La France aura reçu fin avril, pour l'ensemble des huit premiers mois de l'année agraire, la quantité de céréales lui revenant au prorata de ses besoins sur la totalité des expéditions mondiales. Le *Wheat Executive* fait pression pour que les États-Unis cessent leurs achats en Argentine, afin de réserver aux Alliés cette unique source d'approvisionnement. La France doit, en effet, compter presque exclusivement sur l'Argentine pour le ravitaillement à partir de juin.

Au cours du premier trimestre, la France a reçu un appoint de 174.000 tonnes destiné à combler le déficit existant entre le tonnage nécessaire pour enlever la part de céréales qui lui revenait d'après la répartition adoptée par le système du *Wheat*

Executive et ce qu'elle a pu enlever avec le tonnage qu'elle y avait affecté.

Les arrivages prévus en avril et mai se présentent comme suit :

Avril : 267.000 tonnes pour lesquelles le tonnage n'a pas été désigné.

Mai : 345.000 tonnes pour lesquelles seulement 281.000 tonnes de tonnage sont désignées.

Pour juin la France attend 267.000 tonnes de céréales panifiables et 71.900 tonnes d'avoine. Pour juillet, elle compte sur 327.000 tonnes de céréales dont probablement 50.000 tonnes d'avoine et 277.000 tonnes de céréales panifiables. Pour août, les arrivages prévus s'élèvent à 450.000 tonnes, augmentés par les attributions nouvelles sur lesquelles elle est en droit de compter.

Ainsi, le *Wheat Executive* effectuait ses répartitions de façon à rattraper sur août seulement les retards d'arrivage dont souffrait la France. Cette manière d'opérer facilitait la soudure de l'Italie et de l'Angleterre, mais avait comme conséquence de rendre cette même soudure extrêmement difficile en France, les mois les plus difficiles à passer étant juin et juillet.

Or, la situation dans certaines régions de France devient extrêmement critique ; des centaines de communes de la région du Sud-Ouest sont, faute d'arrivages attendus à Bordeaux, privées de pain.

Ce rapide examen d'ensemble donne une idée de la grandeur de la tâche à accomplir.

Suivons maintenant le mécanisme des organisations interalliées dans leur fonctionnement.

En exécution des décisions de la IIe Session du Conseil allié des Transports maritimes, des dispositions sont prises pour mettre sur pied, dans chaque pays, tous les Comités de programme nationaux (1).

En Angleterre, c'est le Ministre de la Guerre qui pré-

(1) Cf. Salter, *op. cit.*, p. 175-196.

pare la constitution de plusieurs comités de programme alliés. Ces comités étudieront les besoins en laine, cuir, jute et lin. Le Board of Trade crée ceux du Coton, du Tabac, des Allumettes, du Bois, du Papier, du Caoutchouc ; le Ministre du Shipping et le Contrôleur du Charbon créent ou réorganisent le Comité du Charbon et, sous le nom de Conférence des Pétroles, le Comité des Huiles minérales ; le Ministère du Ravitaillement crée les Comités des Viandes et Graisses, des Graines oléagineuses ; le Ministère des Munitions ceux des Minerais et Métaux. Le *Wheat Executive*, la Commission royale du Sucre, l'Exécutive des Nitrates, déjà créés, continuent à gérer pour les Alliés les produits placés sous leur contrôle.

En France, l'organisation des Executives et Comités de programme se poursuit malgré certaines résistances.

Des Comités des Matières premières nécessaires aux fabrications de guerre, des Nitrates, des Huiles minérales de graissage sont institués par M. Loucheur, ministre des Munitions ; un Comité du Matériel de chemins de fer par M. Claveille, ministre des Travaux publics ; des Comités des Viandes et Graisses, des Graines oléagineuses, des Sucres, Cafés, Cacaos et Épices, par M. Victor Boret, ministre, et M. Vilgrain, son sous-secrétaire d'État du Ravitaillement ; du Tabac et des Allumettes, par M. Klotz, ministre des Finances ; des Pétroles, de la Laine, du Coton, du Lin, du Jute, des Cuirs et Extraits tannants, des Papiers et Matières premières par M. Clémentel, ministre du Commerce ; des Engrais chimiques et du Soufre par M. Boret, ministre de l'Agriculture. Un Comité interministériel des Importations qui réunit tous les ministres et sous-secrétaires d'État compétents sous la présidence de M. Clémentel, ministre du Commerce, est créé pour permettre de présenter des demandes contrôlées par l'ensemble des services.

Au-dessus des Comités de programme, un Sous-Comité des Importations dresse une nomenclature unique des importations, préparant ainsi la réunion des Comités de programme interalliés.

Sur cette liste générale, chacun des Comités de programme détermine les catégories de produits auxquels son activité doit

s'appliquer et établit les besoins des Alliés pour 1918, le chiffre des importations déjà effectuées depuis le début de l'année, les besoins restant à satisfaire avec indication des pays d'origine de la marchandise.

Mois par mois, le Sous-Comité des Importations est tenu au courant de la situation générale et peut surveiller l'exécution des programmes arrêtés. En liaison avec le Conseil suprême de Guerre de Versailles, une compression de 15 pour 100 est ordonnée; ces économies sur le tonnage auront une heureuse répercussion sur l'envoi des troupes américaines en Europe.

De même, afin de s'assurer que les marchandises dont les Comités demandent l'importation peuvent être effectivement achetées par leur pays, conformément aux décisions du Conseil allié des Achats de guerre et des Finances, une liaison est établie avec cet organisme.

Enfin, le Conseil interallié des Transports maritimes, saisi de ces divers éléments d'information, décide sur quels produits doivent porter les réductions et la mesure dans laquelle ces réductions doivent être appliquées.

Des mises au point sont nécessaires de temps à autre pour tenir compte des aléas de la guerre ; il est indispensable alors que, dans chaque pays, les délégués suivent les importations effectives des produits qui sont de leur ressort et informent avec soin leurs représentants permanents à Londres de tout ce qui intéressera l'exécution des mesures décidées par le C. A. T. M.

Si la classification : ravitaillement, matières premières de l'industrie, n'a pu être adoptée immédiatement, elle s'est, en fait, à peu près réalisée par la force des choses.

Lors des différentes réunions tenues par les Comités de programme à Londres, on constate que les décisions prises par le Conseil dans les séances des 24 et 25 avril 1918 ont quelque peu dévié. Le système d'allocations rigoureusement restreintes, selon des états de besoins spéciaux dressés par produits déterminés par les Comités de programme, se substitue à l'allocation globale des tonnages ou des transports correspondant au total des besoins reconnus par ces Comités.

Or, le fait même de créer des Comités de programme ne signifiait en aucune manière qu'une nation abandonnât par là son droit à rajuster la répartition du tonnage global dont elle disposait selon des besoins dont l'ordre de priorité pouvait être modifié par les événements. La demande globale devait, en principe, s'appuyer sur des justifications de détail, mais l'organe permanent de Londres ne devait pas se servir de ces demandes de détail pour établir des allocations correspondantes. Ces Comités de programme avaient pour rôle de mettre les Alliés à l'abri de compressions fortuites et de lacunes, mais chaque État demeurait l'ordonnateur et le maître de l'ensemble de son trafic.

D'autre part, la discussion des programmes joints devait se faire entre les délégués des différents États représentés dans le bureau permanent du C. A. T. M.; mais, peu à peu, la procédure prévaut d'une discussion entre cet organe et les Comités de programme. C'était là un empiètement du C. A. T. M. sur les attributions du Conseil lui-même. Un autre empiètement sur l'exécutif de chaque pays se produisait en ce qui concernait les réductions de certaines importations. La réduction de chaque programme national, conformément au plan économique du pays dont le gouvernement était responsable, ne pouvait être assurée que par des ententes entre les différents départements ministériels de chaque pays allié. Or, certains des Comités de programme, au lieu de se borner à défendre les états de besoins, décidaient directement des importations.

Les travaux de ces divers organismes alliés et interalliés ne diffèrent pas seulement par les méthodes, mais encore par leur état d'avancement. On constatera, par quelques exemples, que si l'Angleterre a pu, grâce à sa flotte et à ses crédits, couvrir ses besoins prochains, il est loin d'en être de même pour la France :

1° *Cuirs, peaux et extraits tannants.* — Les importations totales de la France pendant le premier semestre 1918, qui devaient d'après les Comités de programme s'élever à 42.125 tonnes, atteignent 24.830 tonnes seulement. Pour éviter de

pareils écarts, la question de l'achat en commun des peaux et cuirs avait été posée d'abord à Washington, où le gouvernement fédéral offrait son entremise. Le gouvernement anglais ayant préconisé l'institution d'un Comité interallié d'achat, le Comité de programme s'y rallia. Une réunion préparatoire pour la constitution de ce Comité devait se tenir à Londres, où les délégués au Comité de programme auraient été assistés de représentants des diverses trésoreries alliées. L'armistice vint rendre bientôt cette décision sans effet ;

2° Pour le *papier* de cellulose, la solution dépendait de la répartition des 600.000 tonnes de tonnage suédois que l'accord du blocus avec la Suède réservait au trafic avec l'Angleterre et la France, ainsi qu'à celui des exportations françaises vers la Suède. La production française de matières premières nécessaires à la fabrication du papier est déficitaire de 63 pour 100 — 128.000 tonnes en 1918 contre 338.000 en 1913 —; malgré les efforts du C. A. T. M., les importations ne représentent que 44 pour 100 des importations normales;

3° *Coton.* — La demande française s'élève à : coton brut, 181.000 tonnes ; filés de coton, 29.000 ; tissus de coton, 32.000 ; le chiffre des importations est de 70 pour 100 par rapport à 1913, et comme la fabrication porte surtout sur des articles lourds, la demande française est irréductible ;

4° *Laine.* — Les besoins de la France dépassant ses moyens d'importation, une contribution complémentaire lui a été accordée par le War Office, le 30 juillet, jusqu'à concurrence de 8.000 balles de laine brute croisée pour l'intendance et de 3.000 balles de laine mérinos pour l'industrie civile.

Les quantités à livrer en août étaient de 260.000 livres de peigné mérinos, 132.000 livres de filé de laine et, dans les mois de septembre à novembre, de 132.000 livres de laine et de filé de laine par mois. Ces arrivages ne pouvaient comporter aucune diminution ;

5° *Jute.* — Si la France ne veut pas voir fermer ses usines, il lui faut un apport immédiat de 2.350 à 5.000 tonnes de jute brut, et les besoins pressants de l'intendance exigent une fourniture immédiate de 29.000 tonnes pour transporter les

quantités de jute achetées dans l'Inde et se trouvant à quai.

Pour le lin, le chanvre et les autres fibres, 19.057 tonnes sont demandées sur les plus prochains mois.

Pour le bois, les situations des divers pays alliés sont fort différentes. Ainsi, si le programme d'importations de l'Angleterre se réalisait, le stock anglais au 31 décembre 1918 serait de 2.750.000 tonnes. Au contraire, en admettant que la France reçoive les 1.341.000 tonnes qu'elle demande, ses stocks au 31 décembre seront nuls.

Malgré les difficultés chaque jour accrues et renouvelées, le C. A. T. M. ne fut pas convoqué entre le 15 avril et le 15 août, mais l'organisation permanente assura de son mieux l'exécution des décisions prises par le Conseil lors de sa dernière réunion, en aidant à l'attribution et à la meilleure utilisation possible du tonnage allié par la coopération. Quelle fut son œuvre ?

Pour le charbon italien, dont le programme d'importation était de 600.000 tonnes par mois, la moyenne depuis mars a été de 591.457 tonnes en dehors d'une réserve militaire spéciale de 150.000 tonnes ; pour le charbon français, le programme mensuel était de 1.740.000 tonnes et la moyenne a été de 1.443.000 tonnes. La capacité de réception des ports français en charbon a limité les importations, mais ce ne sont pas les bateaux qui ont manqué.

Pour le ravitaillement belge, les États-Unis et la Grande-Bretagne ont assumé la responsabilité d'envoyer 26 cargaisons d'urgence, la plupart partant d'Amérique, outre 10.000 tonnes de farine de Grande-Bretagne et 17.000 tonnes de riz et diverses autres denrées. Il a été accordé au ravitaillement belge un droit de priorité sur le tonnage suédois de la zone de guerre.

En avril-juin, 288.000 tonnes de céréales, en juillet 163.000 tonnes sont détournées sur la France ; 457.000 tonnes sur l'Italie en avril-juin et 78.000 en juillet, conformément aux dispositions de l'accord du 3 novembre.

Des dispositions sont prises pour augmenter le service des

liners britanniques sur la France et sur l'Italie, et rendre disponibles 75.000 tonnes d. w. de navires italiens pour le programme d'importation de céréales d'Amérique. Le résultat de ces mesures sera d'augmenter les importations d'Amérique en Italie de 75.000 tonnes par mois. Pour juillet et août, des mesures ont été arrêtées pour envoyer en France 47.000 tonnes de nitrates et 55.000 tonnes de wagons et divers.

176 navires neutres ont été répartis entre les Alliés. Pour réaliser des économies, le Comité décide l'utilisation coopérative des navires allemands internés au Brésil, des frigorifiques anglais et américains pour les troupes américaines, de bateaux français pour les besoins des Alliés en charbon de soute.

Ce qui importe avant tout, à l'heure où la bataille fait rage sur le front de France, c'est l'arrivée des troupes américaines : en avril, mai et juin, 637.879 soldats américains ont pu être embarqués, 305.000 en juillet, soit au total 942.879, dont 518.956 sur des navires britanniques. La seule limitation acceptable à ces transports résulte de l'obligation d'assurer le tonnage nécessaire pour le ravitaillement de ces soldats américains en France. M. Salter a en effet établi que chaque fois qu'on réussit à économiser 5.000 tonnes d'importations, on permet l'entretien en France de 1.000 soldats américains de plus.

Voici comment M. Clémentel rendait compte, le 22 août, au Président du Conseil, des travaux des Comités de programme pendant le courant du mois de juillet :

« Un obstacle s'oppose souvent à la réalisation des importations de la France : c'est l'insuffisance des moyens de paiement et d'échange résultant du particularisme financier des États coalisés. Prenons l'exemple du cuir ; pour éviter l'arrêt des tanneries et pour satisfaire aux besoins de nos soldats, il y a lieu de procéder sans délai à des achats à l'étranger de cuirs en poils destinés à donner du cuir tanné nécessaire à la fabrication des semelles de milliers de soldats, des guêtres, etc. Malgré les dispositions prises par les Comités de programme, nos importations en cuir ne sont possibles que si nous avons les moyens d'acheter dans les pays où se trouvent les cuirs

eorrespondant exaetement aux besoins à satisfaire. Toute la question est done de savoir si nous disposons, en République Argentine par exemple, de crédits suffisants pour eouvrir le prix de nos aehats, de la même manière que nos Alliés anglais et américains. C'est donc faute d'avoir établi, pour les crédits, l'accord qui a été obtenu pour le tonnage, que nous sommes privés non seulement des euirs, mais des laines d'Argentine. La part de la tonte d'Argentine que la Franee obtenait en 1913 était environ de 30 pour 100. Elle est tombée en 1917-1918 à 12 pour 100. La laine argentine que nous obtenons en si faible quantité coûte 210 pour 100 plus cher qu'en 1914, alors qu'au Cap la hausse n'atteint que 100 pour 100. Ce qui se eonstate pour les cuirs et les laines se vérifie également pour les graines de lin de même provenance que nous sommes obligés de demander à l'Amérique du Sud, du fait que l'Angleterre se réserve une part privilégiée des graines de lin de la péninsule hindoue.

« Les achats de viande frigorifiée, nécessités par la diminution du eheptel, n'ont pas amélioré notre approvisionnement en peaux, mais ont augmenté celui du Royaume-Uni, grâce à la collaboration des usines de la République Argentine eontrôlées par des eapitaux anglais, en sorte que nos Alliés ont pu, grâee à nous, augmenter leurs ressources industrielles et reeonstituer des stocks. Le particularisme finaneier que les Alliés pratiquent sur eertains marchés neutres a, pour nous, l'effet de prohiber toute importation de ces provenances. Jusqu'à il y a un mois, l'inégalité de traitement que subissait la France provenait surtout de l'insuffisance de ses moyens de transport ; désormais, elle va provenir surtout de l'insuffisance de ses moyens de paiement. Lorsque l'effort du Ministre des Finances aura abouti à la mise en commun des moyens de paiement des Alliés et aura ainsi créé pour les marchés de la France à l'étranger des ressources nouvelles, les Ministres compétents pourront poursuivre les achats indispensables pour ehaeune de nos catégories d'approvisionnements nationaux, soit par la voie d'aehats effectués en commun par tous les Alliés, soit par des transactions où la Franee sera l'acheteur unique. »

Malheureusement cet appel ne fut pas entendu.

Le 29 juillet, Sir Joseph Maclay fait valoir à M. Clémentel les difficultés anglaises. Il regrette que la situation du tonnage n'ait pas, jusqu'à présent, permis de faire face aux demandes françaises. Jusqu'à ce que les demandes d'importation soient examinées par les Comités de programme, il estime que les Anglais doivent donner tout leur concours pour aider les Alliés à se constituer les approvisionnements de matériel nécessaire à la poursuite de la guerre : munitions, wagons, etc., sans oublier les transports du *Wheat Executive* pour lesquels les accords ont été conclus et ont joué assez normalement jusqu'à ce jour.

Sir Joseph considère cependant la situation de l'Empire britannique en graines oléagineuses comme déjà trop sérieuse pour pouvoir aider la France dans l'importation de cette denrée pourtant indispensable. Il ne peut envisager de solution que dans l'établissement du programme général des importations alliées; mais celui-ci ne sera pas définitivement établi avant le 15 octobre. Il en est de même pour plusieurs autres marchandises aussi nécessaires.

M. Clémentel réplique que les approvisionnements de la France en aciers divers, fils de fer lisses et barbelés pour l'armée, en matériel de chemins de fer, ne permettent pas d'attendre cette date, si on n'exécute pas les Conventions Churchill-Loucheur d'octobre 1917, Mac Kenna-Runciman-Thierry de décembre et l'accord intervenu à la suite de la demande présentée par M. Clémentel à Lord Robert Cecil et Sir Joseph Maclay en avril 1918. L'exécution incomplète de ces divers accords entrave les approvisionnements en France, laisse se perpétuer dans les ports et usines américains une accumulation considérable de stocks français qui empêche d'obtenir l'autorisation de placer en usines les ordres nouveaux indispensables aux besoins de guerre.

Le C. A. T. M. se réunit les 29 et 30 août à Londres, à Lancaster House, sous la présidence de Lord Robert Cecil (1). Tous les membres de la Session de mars sont présents, à l'exception de

(1) Cf. Salter, *op. cit.*, p. 197-202.

M. Orlando qui est remplacé par M. Villa. M. George Rublee siège aux côtés du délégué américain M. Stevens.

Un rapport très documenté est présenté au Conseil sur la situation des importations et du tonnage au 31 juillet 1918. Au seuil de la campagne agricole 1918-1919, les Alliés se trouvent avoir à leur disposition 2 millions de tonnes de navires en moins qu'à la période correspondante de l'année précédente. Or, contrairement à ce qu'on espérait, les récoltes ne permettent pas de réduire les importations; au contraire, le programme du ravitaillement exige un accroissement d'importations considérable. D'autre part, il n'est pas possible de réduire les programmes de munitions et de matières premières. Comment faire face à ce déficit auquel peut s'ajouter celui provenant du fait que le tonnage américain ne suffira peut-être pas au ravitaillement de l'armée américaine ? Cette dernière question paraît si grave que le Conseil propose aux Américains de venir la discuter à Londres.

Le Conseil fixe le programme d'importation des céréales sur la base provisoire des chiffres de priorité (18 millions et demi de tonnes, à l'exclusion des avoines militaires), sous réserve d'une révision possible de ces chiffres lorsque seront parvenus les renseignements attendus sur la récolte mondiale.

Pour les importations civiles, en raison de l'état insuffisant d'avancement des travaux des Comités de programme, le Conseil estime qu'il ne peut se fonder sur les programmes communs établis par les Alliés jusqu'à ce jour. Il adopte comme principe que les chiffres de consommation effective de l'année précédente deviendront les limites maxima des programmes de l'année à venir. Naturellement ce principe n'interdira point une distribution différente entre les Alliés ou une augmentation d'importations pour le pays qui aurait vécu sur ses stocks.

M. Loucheur signale la gravité de la question du charbon : les ports français sont encombrés et d'autre part la Grande-Bretagne ne suffit pas à la production. Or, que sont les chiffres que demandent la France et l'Italie, quand on les compare à

la consommation britannique ? De son côté, M. Villa déclare le chiffre mensuel de 600.000 tonnes insuffisant pour son pays; il ajoute que les qualités reçues ne sont pas toujours celles qu'on attendait.

Il est décidé qu'un Comité de programme pour le charbon sera formé avec l'obligation, non seulement de dresser les programmes, mais de veiller à leur exécution.

L'Angleterre avait pris charge d'envoyer par mer à l'Italie 250.000 tonnes de charbon par mois. Les chemins de fer français ont un tel effort à accomplir que, pour les soulager, on demande que les 100.000 tonnes de charbon à transporter en Italie par mois, soient envoyées par bateaux pour la plus grande quantité possible, en plus des 250.000 tonnes empruntant déjà la voie de mer.

M. Salter démontre que cela immobiliserait 150.000 tonnes : ne vaut-il pas mieux consacrer le tonnage supplémentaire qu'on pourra se procurer à amener des wagons de l'Amérique du Nord ? C'est la solution qu'adopte le Conseil.

Le Conseil invite le Japon à se faire représenter au C. A. T. M.

Il déclare enfin que les gouvernements alliés doivent accepter la responsabilité de fournir à la Suisse le tonnage pour ses besoins urgents, afin d'empêcher ce pays d'accepter la proposition de Berlin pour l'utilisation du tonnage allemand interné dans les ports espagnols et hollandais.

Au cours de ces conférences, M. Clémentel entretient le Président du Board of Trade des difficultés rencontrées par la France dans l'acquisition du matériel nécessaire à la reconstitution de nos usines textiles ; Sir Albert Stanley fait connaître qu'un Comité interministériel sera prochainement convoqué pour préparer à ce sujet la réunion d'une Conférence où tous les gouvernements alliés seraient représentés.

Au cours de cette même période, les autres conseils interalliés continuaient à fonctionner; de plus des efforts étaient faits en vue de la constitution d'un Conseil interallié des Matières premières.

Le Conseil interallié des Achats de guerre et des Finances a examiné les programmes des demandes adressées aux États-Unis par les Alliés européens. Les besoins toujours renouvelés se font sentir chez tous ces Alliés. Les crédits à peine votés par les Parlements, les dépenses sont aussitôt engagées aux États-Unis et dans les pays neutres. Dans ce dernier cas, les gouvernements intéressés font immédiatement appel au crédit des États-Unis. Or, les besoins financiers des Alliés dépassent toujours les limites fixées par le Congrès de Washington. Le Président des États-Unis doit personnellement intervenir. Il n'est d'ailleurs pas douteux que la procédure normale devrait être de présenter au Conseil les programmes des besoins avant l'engagement des dépenses.

La question de la mise en commun des moyens de crédit des Alliés en pays neutres, moyens dont la France demande la répartition entre les Alliés en fonction de leurs besoins essentiels et suivant le degré d'urgence de ces besoins, est posée par les représentants français : c'est le même principe qui a inspiré les accords sur la répartition du tonnage.

Parallèlement avec le Conseil des Achats de guerre et des Finances, fonctionne le Conseil Allié de l'Armement et des Munitions.

Cet organisme a une autorité, une composition et des sources d'information qui lui permettent de faire toutes études critiques ou propositions en ce qui concerne les programmes de munitions et fabrications de guerre.

Étant donné le nombre considérable d'organes interalliés, les uns avec pouvoir exécutif, les autres avec pouvoir consultatif, il est nécessaire de coordonner tous ces organes, dits Comités spéciaux, et de faire approuver leur ligne de conduite par le Conseil allié des Transports maritimes. Ces Comités sont notamment le Comité technique de l'Artillerie et des Armes portatives, le Comité d'Aéronautique, le Comité Chimique, le Comité des Explosifs et des Chargements, le Comité des Chars d'assaut, etc.

C'est le Conseil de l'Armement qui devra assurer, pour le Conseil interallié des Achats de guerre et des Finances et pour

le Conseil allié des Transports maritimes, l'établissement de tous documents nécessaires concernant les munitions et fabrications de guerre ; il recevra en retour de ces Conseils toutes informations utiles sur la suite donnée ou proposée par eux sur ces même objets.

Le Conseil interallié de l'Armement et ses Sous-Comités jouent donc le rôle de Comités de programme ; ses seuls programmes homologués par le Conseil peuvent être présentés au Conseil des Achats de guerre ou au Conseil des Transports maritimes.

Pendant ces conférences, l'unité de vues n'a pu se faire en Angleterre au sein de la Conférence d'Empire sur la question du contrôle des matières premières après la guerre.

Le président Wilson, saisi directement de la question le 6 octobre 1917 par une lettre de M. Clémentel, spécialement autorisé par le Président du Conseil, M. Clemenceau, n'a pas encore pris de décision définitive. Il a néanmoins fait connaître par son message du 4 décembre qu'il inclinait vers la solution proposée.

Cependant le War Industries Board est entré résolument dans la voie du contrôle, notamment en ce qui concerne le ferro-chrome et le tungstène. M. Baruch, président du War Industries Board, apparaît comme un partisan résolu de la mise en commun des ressources des Alliés. D'après son délégué, M. Summers, les milieux industriels et commerciaux des États-Unis sont de plus en plus favorables à la coopération interalliée.

Le Ministre du Commerce, M. Clémentel, a réuni depuis plusieurs mois une documentation très étendue. Pour certains produits, des projets concrets ont été élaborés avec le Comité interministériel et les Comités consultatifs des Arts et Manufactures au Bureau des Etudes économiques de la Présidence du Conseil.

Enfin, le Ministre des Affaires étrangères français étudie la proposition de M. Hervin, qui tend à instituer immédiatement

un Comité technique interallié chargé d'élaborer le programme d'une conférence dans laquelle seraient fixés les principes généraux d'une politique de contrôle et de répartition des matières premières.

A la suite de ces négociations, il appartenait à la France de provoquer la solution de plusieurs questions capitales pour la conduite de la guerre dont nous rappelons les principales :

Mise en commun des moyens de paiement dans les pays neutres, contrôle du tonnage américain par le Conseil allié des Transports maritimes ; compensation à obtenir de la Suisse pour l'octroi du tonnage qui lui est nécessaire ; préparation de la reconstitution des régions libérées ; contrôle des matières premières après la guerre.

Ce sont ces questions que nous allons maintenant voir se poser.

CHAPITRE VI

La session d'octobre du Conseil allié des Transports maritimes : l'Amérique entre dans l'alliance économique

La Session du C. A. T. M. des 29 et 30 août a couronné les efforts de la France en vue de réaliser la collaboration la plus intime entre les Alliés pour la répartition du tonnage mis en commun.

A ce moment, les quatre sections nationales, les trois Comités internationaux (Executives, Tonnage, Importations), le Secrétariat, la section de « Shipping Intelligence » occupent 300 personnes.

Les Comités de programme sont au nombre de 9 : Laine et Crins, Coton, Cuirs et Peaux, Tabac et Allumettes, Papiers, Bois, Pétrole, Jute-Lin-Chanvre, Coke et Charbon.

Le *Food Council* coordonne les Comités de Céréales, Huiles et Graines, Sucre, Viandes et Graisses, et le Conseil des Munitions a des Commissions pour l'Artillerie, les Produits chimiques, les Explosifs, les Métaux non ferreux, les Transports mécaniques, l'Acier, le Caoutchouc, les Gommes et Vernis, et des Sous-Comités pour les divers Métaux, les Nitrates et les Engrais chimiques.

Depuis la clôture des travaux de cette session, les événements dépassant toutes les prévisions, le Secrétariat général, constamment en étroite liaison avec les pays qui y sont représentés, a dû prendre une série de mesures urgentes.

C'est ainsi que, pour les voiliers, il a adopté les voyages triangulaires qui sont de nature à faciliter l'approvisionnement en charbon de soute de Dakar et de l'Amérique du Sud :

1° États-Unis, Australie, Amérique du Sud, États-Unis ;

2° États-Unis, Natal, Côte occidentale d'Afrique, États-Unis ;

3° Natal, Plata et retour.

Comme les transports d'alcool de l'Amérique du Sud et de l'Europe orientale sont une lourde charge, il invite le Ministre de l'Armement à augmenter les importations d'alcool d'Algérie et d'Espagne, bien que le prix de revient de ces alcools soit extrêmement élevé.

En présence du déficit considérable des importations de phosphates, le secrétariat permanent décide l'arrêt des transports de vins d'Algérie : y seront affectés seuls les navires neutres et non réquisitionnés.

Un accord est intervenu entre le gouvernement uruguayien et l'Emergency Fleet Corporation des États-Unis pour l'exploitation, au profit des Alliés, de 7 navires allemands internés depuis le début des hostilités à Montevideo.

Le Ministre des Finances doit élaborer un rapport financier destiné à faire aboutir cet accord le plus tôt possible.

Une conférence interalliée des pétroles se tient à Londres, les 14 et 15 septembre 1918. Le tonnage-citerne, actuellement à la disposition des Alliés, suffit à la totalité des besoins.

La pipe-line *Le Havre-Rouen*, dont l'établissement vient d'être décidé, sera terminée en avril 1919. Cette création facilitera et hâtera les transports des pétroles en France. D'autre part, la Conférence interalliée demande à l'unanimité au gouvernement britannique de réquisitionner et de mettre à la disposition de la France 200 wagons-citernes qui seront rendus nombre pour nombre au fur et à mesure de la sortie d'usine de wagons commandés en Angleterre pour compte français et dont la livraison a été retardée. La Conférence adopte une résolution demandant que 166 wagons-citernes soient envoyés de toute urgence d'Amérique en France. Le Ministre de l'Armement est alors invité à donner une priorité, sur le programme de la Commission interministérielle des Métaux, au matériel destiné aux travaux de la pipe-line *Le Havre-Rouen*, et le Commissaire aux Transports maritimes

est chargé d'attribuer par préférence au transport des wagons-citernes destinés au Commissariat des essences et pétroles le tonnage laissé libre par le déficit éventuel de wagons ordinaires pour les travaux publics ou de matériel automobile pour l'armement.

La 6e Session du Conseil interallié des Achats de guerre et des Finances a lieu à Paris le 1er octobre 1918, sous la présidence de M. Clémentel. Il constate tout d'abord que la somme totale des besoins de trésorerie des trois Alliés, en Amérique, ne représente pas moins de 2 milliards de dollars pour les achats prévus au cours du 4e trimestre.

Devant cette situation, le Conseil décide de faire appel à la collaboration des délégués du War Industries Board présents à Londres et à Paris.

En effet, les achats du gouvernement français étaient réglés par la Convention signée le 24 août, entre le Haut-Commissaire et le Ministre du Trésor américain, convention par laquelle le gouvernement français s'engageait à effectuer tous ses achats par le seul intermédiaire et sous le contrôle du W. I. B.

Le W. I. B. américain se déclara alors capable d'assurer le contrôle absolu — industriel et financier — des industries de guerre d'une part, des grands départements acheteurs de l'autre. Ce contrôle devra s'exercer aussi sur les fabrications, la répartition des matières premières entre les industries, celle des produits entre les diverses branches de l'administration américaine et les Alliés, la fixation des rangs de priorité pour les besoins correspondant aux matières premières, aux produits finis, à leur transport, les prix des matières et des produits, les dépenses engagées par les Alliés sur les fonds fournis par le gouvernement américain, la proportionnalité des commandes aux stocks et aux tonnages maritimes.

L'ordre du jour de la 4e Session du Conseil des Transports maritimes portait ratification du programme des importations alliées au cours de l'année céréalière 1918-1919 et, d'autre part, du programme des transports militaires américains.

En ce qui concerne le programme des importations alliées au cours de l'année céréalière 1918-1919, une étude avait été faite par l'Executive du C. A. T. M., afin d'estimer l'ensemble des importations dont la France, l'Angleterre et l'Italie pouvaient prévoir la réalisation. Ces importations avaient été estimées à 72.500.000 tonnes.

Les statisticiens, aussi bien ceux des sections nationales que ceux appartenant au C. A. T. M., sont tombés, en effet, unanimement d'accord pour fixer le total des importations par mer en Italie, en France et en Angleterre, à 72.500.000 tonnes.

Les marchandises entrant dans ce total — charbon, minerais, matières premières diverses, — constituent principalement des cargaisons de retour sur les routes où le transport d'aller détermine le tonnage employé.

En écartant ces catégories spéciales de Transport, les importations pour lesquelles le tonnage est plus ou moins interchangeable peuvent être estimées à 33.500.000 tonnes, y compris les avoines militaires, mais on a supposé que l'aide de tonnage fournie actuellement par l'Amérique aux Alliés d'Europe serait continuée, que les services rendus par le C. A. T. M., sous le contrôle de l'Italie, de la France et de l'Angleterre, à l'Amérique, la Suisse et la Belgique seraient maintenus, enfin que le charbon serait fourni à la France suivant le programme pour l'année céréalière et à l'Italie sur la base des quatre derniers mois.

Pour le charbon, ce chiffre doit être considéré comme irréductible, sauf déficit provenant d'une insuffisance de production de la Grande-Bretagne.

Pour le ravitaillement, le Conseil des Transports, au cours de ses dernières réunions, avait recommandé provisoirement, sous réserve que cette décision pourrait être discutée à nouveau lors de la session du 30 septembre, la réduction à 18.500.000 tonnes du programme des importations de ravitaillement, fixé auparavant par le *Food Council* à un total de 23.500.000 tonnes. En exécution de cette décision, l'Executive du Conseil, d'accord avec le *Food Council*, a fixé à 6 millions un quart

les importations de ravitaillement de septembre à décembre pour les trois Alliés. Ce chiffre représente approximativement un tiers du programme total de 18 millions et demi. Enfin, la section française de l'Executive du Conseil a déterminé, d'accord avec le *Food Council* et le Ministre du Shipping, la partie du programme dont les transports maritimes français devront assurer l'exécution et celle dont l'exécution incombera au Ministre du Shipping; 203.435 tonnes restent ainsi à désigner par l'Angleterre pour le programme des quatre mois.

En conséquence, en soumettant au Conseil les projets de résolutions relatifs à l'allocation de tonnage pour les importations alliées de septembre à décembre, on considérait comme définitive l'allocation de 6 millions un quart de tonnes au ravitaillement. En dehors du programme de ravitaillement, certaines importations estimées à un million un quart environ continueraient à être assurées par un tonnage momentanément en dehors du contrôle des Alliés. Le Comité des Représentants du Food devait établir la liste des articles et produits divers qui composeraient ces importations.

En ce qui concerne les avoines militaires, le Comité décida que les importations seraient encore effectuées sur la base de l'ancien programme. L'Executive du Conseil avait fixé à 750.000 tonnes les importations de septembre à décembre, soit pour l'année 2.250.000 tonnes seulement, alors que le nouveau programme établi par le Comité des représentants du Ravitaillement se montait à 3.600.000 tonnes.

Une part des matières premières classées comme essentielles et ayant priorité : coton, cuirs, peaux et produits tannants, laine, jute, chanvre et lin, bois, papier et pâtes à papier, tabac et allumettes, est importée au retour par les navires qui assurent le ravitaillement de la Suède et de la Norvège en exécution d'accords existants et entraînent un transport de 2.500.000 tonnes par an. Les pâtes et bois à papier de Suède et de Norvège en constituent la principale partie. Il est prévu d'autre part environ 500.000 tonnes de matières premières diverses importées sur tonnage non contrôlé par les Alliés.

Le principe adopté par le C. A. T. M., à savoir que

l'ensemble de la consommation civile alliée au cours de cette année ne devra pas être supérieur à la consommation de l'année précédente, s'applique à l'importation de ces produits. Si l'on tient compte également de ce que le coton et la laine répondent à des besoins militaires, on peut estimer à 3.500.000 tonnes environ, au cours de l'année 1918-1919, les importations des matières premières autres que les bois et papiers.

Le Conseil allié des Munitions a fait connaître qu'il avait adopté un programme d'importations pour l'année 1918-1919 se montant à 19 millions de tonnes, comprenant les minerais destinés à l'Angleterre dont le transport est assuré par le retour des vapeurs charbonniers. L'importation en France et en Italie des 25.200.000 tonnes de charbon prévues entraîne, en effet, automatiquement, la nécessité d'importer en Angleterre 7.500.000 tonnes de minerais.

La situation des Alliés est à ce moment la suivante :

Les possibilités d'importation totale en France, Angleterre, Italie, au cours de l'année céréalière 1918-1919 s'élevaient à 72.500.000 tonnes.

Or les besoins estimés essentiels dépassaient ce chiffre.

Tout d'abord les importations incompressibles représentaient :

	Tonnes
Charbon	25.200.000
Minerais pour l'Angleterre	7.500.000
Importations en provenance du nord de l'Europe	3.500.000
Ravitaillement	1.250.000
Matières premières	500.000
Soit au total	37.950.000

Il fallait ajouter à ces chiffres les suivants, représentant des produits à partager entre le Ravitaillement et les Munitions :

	Tonnes
Programme réduit du ravitaillement et avoines	22.000.000
Matières premières	3.500.000
Munitions, moins minerais évalués provisoirement à 7 millions	12.000.000
TOTAL	37.500.000
TOTAL GÉNÉRAL	75.450.000

Le déficit prévu est donc de 3 millions de tonnes.

En ce qui concerne le programme des transports américains, le programme militaire des États-Unis comprend l'envoi de 80 divisions en France avant juillet 1919. Le gouvernement américain aurait besoin d'un supplément de tonnage se montant à 1.200.000 tonnes d. w., à partir du mois d'août 1918, pour se réduire progressivement jusqu'à 200.000 tonnes en février 1919, époque à laquelle, en raison de l'accroissement de rendement des chantiers de construction, il ne serait plus indispensable.

La demande formulée par les États-Unis représente ainsi un supplément de transport de 2 millions de tonnes de marchandises entraînant une réduction égale des importations alliées.

Les difficultés à surmonter étaient donc : couvrir immédiatement le déficit américain, parer au déficit allié au cours de l'année céréalière dont la période la plus critique serait atteinte vers la fin de cette campagne. En prenant sur les moyens de transport alliés le tonnage nécessaire pour faire face aux besoins militaires américains, les Alliés d'Europe devront inévitablement réduire leurs importations de ravitaillement en provenance d'Amérique et accroître le déficit qu'ils auront à supporter au cours de la dernière partie de l'année céréalière. Au moment où les Alliés se trouveront en face de cette situation, l'Amérique aura, grâce à ses constructions nouvelles, un excédent de tonnage. Les Alliés avaient assez de raisons d'avoir confiance dans l'avenir pour allouer aux États-Unis des bateaux supplémentaires afin qu'ils activent leur effort militaire : au printemps de 1919, l'Amérique pourrait à

son tour venir à leur aide et leur permettre de faire la soudure.

La 4e Session du C. A. T. M. se tint à Lancaster House, les 30 septembre, 1er et 2 octobre (1). A ses membres s'était joint M. Newton D. Baker, le Ministre de la Guerre des États-Unis. Sous réserve de l'approbation des gouvernements respectifs, le Conseil prit à l'unanimité les décisions suivantes :

En ce qui concerne d'abord la coopération de l'Amérique aux travaux du Conseil et des organisations interalliées qui y sont rattachées, il est décidé que les États-Unis se joindront aux Alliés européens pour dresser un état de leurs programmes d'importations qui seront examinés par les comités de programme alliés. Ils établiront également un état de leur tonnage qui sera de même examiné par le C. A. T. M. ; ils donneront à leurs représentants dans ces organisations les pouvoirs nécessaires pour qu'il soit procédé aux réductions et ajustements à faire au programme de leurs importations et à l'allocation de leur tonnage.

Afin de procurer dans un avenir immédiat du tonnage supplémentaire pour le service des approvisionnements de l'armée américaine, de parer ultérieurement aux déficits européens accumulés et de fournir les produits d'une nécessité vitale pour les quatre pays belligérants, l'Amérique, comme les Alliés d'Europe, se guidera, elle aussi, sur les informations et les recommandations des Comités de programme et du Conseil des Transports : elle se propose d'ailleurs d'adhérer à cette organisation alliée, en vue d'atteindre les buts fixés par la Conférence de Paris.

De ce fait, tombent les réserves formulées jusqu'à présent par l'Amérique quant à l'obligation de suivre, pour l'allocation de son tonnage, les décisions du C. A. T. M. : ainsi, les États-Unis se soumettent à la discipline interalliée en matière de transports maritimes ; ainsi, ils entrent définitivement dans l'alliance économique, complément indispensable de l'alliance militaire. Le 1er octobre, M. Baker donne la solennelle adhésion de son gouvernement.

---

(1) Cf. Salter, *op. cit.*, p. 203-215.

Pendant la fin de l'automne et l'hiver 1918, une priorité générale sera donnée au transport des munitions et des approvisionnements militaires par rapport au ravitaillement. Une priorité semblable sera assurée aux vivres, au printemps et au début de l'été. En effet, durant l'hiver, les stocks sont relativement élevés, car les récoltes ne sont pas consommées, tandis que le transport des munitions et des approvisionnements militaires est nécessaire pendant cette période pour la préparation des opérations militaires du printemps et de l'été.

En ce qui concerne les munitions, deux principes sont arrêtés :

1° Priorité générale des munitions sur le ravitaillement au cours des 6 mois prochains ;

2° Priorité spéciale pour les chargements immédiats demandés par le Munition Council afin que satisfaction soit donnée aux demandes urgentes de matériel divers en provenance des États-Unis.

La consommation effective de munitions pendant l'année jusqu'au mois d'août étant à peu près assurée, les services d'approvisionnements sont invités à procéder à une diminution des stocks jusqu'à ce que ceux-ci se rapprochent vers la fin d'août des quantités nécessaires aux besoins militaires.

Pour le ravitaillement, le chiffre confirmé pour l'année est de 18.500.000 tonnes d'importation de tous les produits compris dans le programme révisé, sauf les avoines militaires.

Si la situation du ravitaillement, à la fin de l'hiver, fait apparaître qu'il est nécessaire de recourir à des mesures spéciales, les chargements alliés de denrées alimentaires auront une priorité aux dépens du tonnage alloué à d'autres services. Pour procéder au calcul de ce tonnage restant disponible, le total des importations du ravitaillement, y compris les vivres divers et les avoines militaires, sera provisoirement estimé à 22 millions de tonnes.

Malgré la gravité de la situation, le Conseil ne recommande pas actuellement une réduction quelconque dans l'envoi des troupes américaines, mais il considère qu'on doit prévoir une

réduction dans les embarquements de l'année prochaine pour parer aux crises qui pourraient se produire à ce moment dans l'importation de vivres ou d'autres produits. Deux cent mille tonnes prises sur le tonnage déjà affecté aux chargements de céréales sont mises à la disposition des Américains pour chargement octobre. Des prélèvements nouveaux seront effectués de façon à activer les transports et à assurer des arrivées maxima en France avant fin janvier.

Le *Food Council* devra considérer que le total des importations de 6 millions un quart avant fin décembre sera réduit du montant du tonnage alloué aux transports américains. Il répartira cette réduction entre la France, l'Italie et l'Angleterre. Mais le chiffre provisoire des importations annuelles de 18 millions et demi de tonnes ne sera pas affecté par ce retrait momentané.

Le conseil décide d'insister de la manière la plus énergique auprès du gouvernement anglais, en lui rappelant l'immense importance que présente pour tous l'approvisionnement des Alliés, afin d'obtenir l'augmentation de la production du charbon.

Pendant cette période, le programme des constructions navales se poursuit aux États-Unis d'une façon satisfaisante ; le nombre des navires construits augmente de mois en mois. On estime qu'il sera possible, à la fin de février 1919, de libérer la plus grande partie, sinon la totalité, du tonnage supplémentaire jugé nécessaire aux chargements destinés à l'armée américaine. Au début de mars, il y aura, enfin, un surplus de tonnage disponible en sus du minimum jugé indispensable pour les besoins de l'armée américaine, bien que celle-ci s'accroisse régulièrement selon les prévisions de manière à atteindre le programme des 80 divisions dans les délais fixés par les états-majors.

Les décisions prises par ce Conseil du 30 septembre concernent donc les transports américains, le ravitaillement, les munitions, mais comme aucune action concertée n'a pu être

établie au point de vue des matières premières, c'est au Service des Transports maritimes de Paris de pourvoir aux importations françaises de matières premières, après les allocations attribuées au ravitaillement et aux munitions.

Au seuil de la victoire, malgré les efforts de la France, malgré les admirables résultats d'organisation et de prévision déjà acquis, les Alliés n'avaient pu encore réaliser la coopération économique réelle que le danger commun rendait à la fois indispensable et facile et totale avec un effort de bonne volonté.

Cette défaillance sera le vice originel du Traité de paix.

L'étude des accords Reading-Clémentel est l'épilogue de l'histoire économique interalliée durant la guerre ; en la résumant, nous constaterons le germe des malentendus futurs et les causes profondes des bouleversements économiques de l'après-guerre.

CHAPITRE VII

L'armistice et la rupture des liens économiques interalliés

La signature de l'armistice avec l'Autriche et avec l'Allemagne, l'interruption des hostilités sur les fronts oriental et italien auraient dû conduire les gouvernements à donner immédiatement une orientation nouvelle à l'activité de leurs organisations interalliées.

Il n'en fut rien et l'on se borna d'abord à prendre des mesures fragmentaires. C'est ainsi qu'il fut décidé de suspendre les envois de nitrate de soude en provenance du Chili, les matières premières destinées aux fabrications de guerre devant désormais céder le pas aux matières premières nécessaires à l'industrie.

Les Alliés décidèrent la suppression des convois, ce qui devait donner beaucoup plus de souplesse au routage des navires et leur permettre une plus grande vitesse.

D'autre part, il fut convenu que tous les états de besoins seraient rectifiés et un nouveau programme établi, de façon à supprimer et accélérer les rotations et à prescrire tout nouvel ajustement nécessaire pour faciliter l'approvisionnement en matières premières de l'industrie et de l'agriculture, ainsi qu'en produits de ravitaillement. Les transports de charbon sont notés comme les plus urgents au même titre que le ravitaillement des armées et des populations.

L'encombrement des ports diminuera rapidement dès la livraison des locomotives et des wagons prévue par l'armistice. Mais tant que cette livraison ne sera pas effectuée, la crise qui sévissait à la fin des hostilités se prolongera, d'autant que la

réoccupation de nouveaux territoires entraîne un ralentissement de la rotation du matériel roulant. Sans doute l'ennemi a-t-il abandonné beaucoup de matériel de chemins de fer, mais on ne peut l'utiliser immédiatement en raison de la destruction des voies.

Mais pourquoi, à cette heure grave, les grands problèmes économiques européens et mondiaux ont-ils été délibérément négligés ? Nous donnerons plus aisément une réponse à cette question lorsque nous aurons fait connaître comment dans chaque pays on tentait de prévoir l'économie de transition.

Dès juillet 1916, le gouvernement britannique s'était préoccupé d'une façon effective de cette période du passage de la guerre à la paix. Un Comité, dit de la politique commerciale et industrielle, fut nommé à cette époque par M. Asquith. Ce Comité, que présidait M. Balfour, publia ses conclusions en 1917. Dans l'introduction de son rapport au Cabinet, il indique que l'amélioration durable de la situation d'après-guerre ne pourra être obtenue que par une meilleure organisation des industries. L'importation des marchandises d'origine ennemie devra demeurer interdite. Un contrôle commun interallié s'exercera sur les marchandises nécessaires à la restauration de l'industrie. L'État devra s'assurer le contrôle de tous les intérêts étrangers qui peuvent exister aux sources où la Grande-Bretagne s'approvisionne en marchandises ayant un caractère d'importance militaire vitale.

Un effort maximum, ajoute le rapporteur, sera fourni par les patrons et ouvriers pour produire le plus possible. Le gouvernement devra prévoir l'établissement d'une organisation mixte qui s'occupera de commandes interalliées visant la reconstitution. Enfin, le Comité considère que le contrôle du commerce intérieur et extérieur, imposé pendant la guerre, doit être maintenu pendant un certain temps afin d'assurer l'approvisionnement en denrées alimentaires et en matières premières et leur juste répartition.

Dès le 28 mai 1918, l'Ambassadeur d'Angleterre à Paris prévient le Ministre français des Affaires étrangères des

mesures que son gouvernement compte prendre pour fournir aux industries britannique et alliées les matières premières essentielles dans la période de reconstruction.

Non seulement les Communes ont été appelées à discuter un projet de loi qui permettra de conserver les stocks de matières premières dans le Royaume-Uni pour une certaine période après la guerre, mais encore une série de dispositions législatives sont d'ores et déjà en préparation. Cette politique, dont le but est de donner des facilités spéciales aux Alliés plutôt qu'aux neutres, s'explique par la volonté de tenir compte des souffrances éprouvées et des pertes subies.

Afin de dresser un plan commun de reconstruction, l'Ambassadeur de Grande-Bretagne demande à la France quelles sont les matières premières, parmi celles que la Grande-Bretagne se propose de contrôler, qui sont les plus importantes pour l'industrie française. Il exprime le désir de savoir la quantité de ces matières premières que la France tiendrait à recevoir dans les douze premiers mois qui suivront la guerre et quelles sont les matières non comprises dans la liste anglaise qui devraient y être incorporées. Ces états statistiques seraient ensuite présentés à la Conférence impériale de guerre qui doit se réunir en juin 1918.

Dans sa réponse, la France fait savoir au gouvernement britannique qu'elle accepte ces propositions, mais elle propose que les plans s'étendent sur une période de cinq années, car le plan général français de reprise et d'expansion économique devra forcément être extrêmement réduit pendant la première année en raison des destructions systématiques opérées par l'ennemi dans les régions du nord de la France.

Le 22 juillet 1918, le Chargé d'Affaires de Grande-Bretagne à Paris annonce au Ministre des Affaires étrangères que les représentants de Sa Majesté dans tous les pays neutres ont reçu mission de faire connaître aux gouvernements auprès desquels ils sont accrédités la politique dont s'inspirera le gouvernement anglais pendant la période qui suivra les hostilités. Cette politique impliquera, de la part de l'Angleterre, une garantie à ses Alliés et cobelligérants ; cette garantie consistera

en des facilités, en une aide non accordée aux pays neutres. Toutefois, ces dispositions ne doivent pas être considérées comme allant à l'encontre des traités de commerce conclus entre l'Angleterre et les pays neutres; aussi, les représentants de Sa Majesté ne laisseront pas ignorer que, pour la restauration rapide des industries des pays alliés qui auront ressenti les effets de la guerre, certaines mesures seront prises pouvant être contraires soit aux accords conclus, soit au principe du traitement égal. Après ces explications, espère-t-on, les neutres comprendront qu'il ne s'agit là que de mesures exceptionnelles et temporaires, ne comportant point de changement fondamental dans les directives de la politique commerciale jusqu'ici suivie par la Grande-Bretagne. Cette démarche préalable rend manifeste, de la part de la Grande-Bretagne, le désir de conserver intactes les bonnes relations commerciales avec tous les pays amis et d'éviter des plaintes de leur part. Obligée d'acquitter une dette de solidarité qu'elle estime une dette d'honneur, la Grande-Bretagne en avertit les pays neutres, estimant que l'accomplissement de ce devoir peut se concilier avec la politique de non-dénonciation qu'elle pratique.

La France, contrairement à la Grande-Bretagne, avait dénoncé tous ses traités de commerce. Nécessitée par l'obligation où la France se trouvait de se libérer entièrement des contraintes qui avaient pesé sur elle par suite du traité de Francfort, cette solution avait les avantages et les inconvénients de sa netteté et de sa généralité.

La solution empirique adoptée par le Cabinet de Londres permettait au gouvernement anglais d'éviter, tout au moins momentanément, les conflits de doctrines et d'intérêts, et de laisser de côté dans sa campagne électorale toutes discussions sur un système douanier, discussions qui présentent toujours, en Grande-Bretagne, le caractère d'un débat politique important.

Néanmoins, le gouvernement britannique et les Premiers Ministres coloniaux adoptaient bientôt des résolutions étudiées depuis la Conférence impériale de 1917, qui affectaient dans leur ensemble le régime économique de l'Empire britannique. Ces résolutions comportaient trois points principaux :

1° Suppression dans tous les traités de la clause de la nation la plus favorisée et des stipulations empêchant la Grande-Bretagne et les Colonies britanniques de s'accorder mutuellement des avantages supérieurs à ceux conférés à des États étrangers ;

2° Préférence de droits de douane dans l'Empire, sous la forme de réductions de tarifs pour les produits importés des colonies ;

3° Contrôle des matières premières dans l'Empire britannique.

La guerre avait démontré, en effet, que les sources d'approvisionnement des matières premières sont loin d'être indifférentes. L'intérêt de la question des matières premières était apparu comme vital à l'Angleterre lorsqu'elle avait senti la menace portée à sa prospérité d'avant-guerre. C'est la France qui lui avait ouvert les yeux. Pendant de longs mois, les dirigeants britanniques n'avaient pas eu l'intuition de la gravité de ce problème, que posait l'augmentation générale des besoins correspondant à une diminution de la production dans le monde.

Les Anglais ont senti au vif combien il leur était utile de pouvoir recourir à leur propre fonds, à leurs propres richesses coloniales, non seulement pour trouver les marchandises, mais aussi pour obtenir des facilités de paiement. La pénurie qui s'est fait brusquement sentir en produits colorants, en magnétos, en zinc, a éclairé le pays sur la complexité de son approvisionnement en matières premières. La politique qui consiste à s'adresser au fournisseur dont les prix sont les plus bas apparaît donc aujourd'hui moins attrayante à des gens qui ont couru le risque de ne pas pouvoir acheter du tout. Jamais, enfin, l'Empire n'avait mieux senti son unité que dans la période critique qu'il venait de traverser, et la Nation, par reconnaissance envers ses compatriotes d'outre-mer, tendait à resserrer les liens avec ses colonies.

« Le sort économique du monde dépendra des grandes puissances alliées actuellement fédérées », telles sont les paroles

couvertes d'applaudissements que prononce, le 31 juillet 1918, à la Chambre des Communes, M. Lloyd George, recevant une délégation de 200 directeurs de manufactures présentée par Sir Edward Carson. « Après avoir été pendant la guerre un peuple uni pour défendre l'Empire, il faudra, dans l'après-guerre, être un peuple uni pour relever l'Empire. Plus la guerre durera, plus devront être rigoureuses les conditions économiques imposées à l'ennemi. »

M. Lloyd George ajoute : « L'industrie sera disloquée. Le fleuve a coulé dans une direction, maintenant il faudra lui en faire prendre une autre. Toute la capacité d'organisation de la nation, toutes ses forces individuelles devront être mises à contribution pour empêcher le chaos. L'industrie anglaise s'est trouvée, au début des hostilités, avoir développé dans une atmosphère artificielle ses moyens de production. La consommation ne se trouvera pas en mesure de payer les prix demandés, tant sera grand le déséquilibre entre l'offre et la demande nouvelle. Les demandes seront arrêtées et le chômage deviendra une plaie. » Tels étaient les avertissements prophétiques de M. Lloyd George.

« Le système actuel, ajoutait-il, ne peut être prolongé après la guerre, mais il y a une leçon de guerre que les Allemands nous ont apprise, c'est le bon effet de l'action de l'État sur l'union des forces industrielles. Pour diriger et concentrer vers la guerre toutes les forces productives de la nation, l'intervention de l'État a été nécessaire, mais dans la période de transition qui va venir, deux ou trois principes de guerre devront subsister. Comment obtenir les matières premières sans intervention ? Comment organiser les transports sans coopération ? Enfin, il ne faut pas oublier que les pays qui ont combattu aux côtés de l'Angleterre ont des titres à l'assistance de la Grande-Bretagne. »

Il est permis de regretter que d'aussi sages paroles n'aient pas été entendues, mais aussi que M. Lloyd George, à l'heure de les mettre en application, n'ait pas employé toute la haute autorité dont il jouissait pour les transformer en réalités.

En Allemagne, dès 1918, les questions relatives aux mesures

économiques de transition étaient au premier plan des préoccupations de tous ceux qui avaient une responsabilité dans la direction de l'Empire. De longues discussions eurent lieu aussi bien aux séances du Reichstag qu'au sein de ses Commissions. Sans doute, disait-on, tous les domaines de l'économie nationale n'ont pas besoin d'être administrés par un organisme central, mais une organisation est du moins nécessaire pour l'industrie textile, certains produits coloniaux, le caoutchouc, la graisse et les huiles, les peaux et les cuirs, ainsi que pour les transports maritimes dans la mesure où le change et le tonnage le permettront. Le commerce devra se remettre en mouvement sans que nulle entrave soit apportée à son libre exercice. L'organisation de l'économie de transition est conçue sous la formule de consortiums autonomes soumis au contrôle de l'État, le gouvernement ayant le droit dans certaines circonstances de dicter des ordonnances. L'Office commercial du Reich aura, en plus du contrôle, à fixer le contingentement et la répartition des matières premières et à remettre en mouvement les exploitations arrêtées.

Quelques chiffres précisent la situation de l'industrie allemande :

Sur les 17.000 filatures et tissages de coton, 70 seulement, parmi les mieux organisés et les plus puissants, sont en activité.

Dans l'industrie de la soie, sur 45.000 métiers, 2.500 travaillent.

Dans celle de l'huile, sur 720 établissements, 15 seulement continuent à produire.

Les 10 milliards de marks d'importations de la dernière année de paix comportaient 5 milliards de matières premières et 5 milliards de vivres et de denrées alimentaires. L'Allemagne a été privée surtout d'une grande partie de ces dernières. Elle a économisé, utilisé des succédanés, vécu du butin récolté en pays ennemi et des privations de son peuple.

Le gouvernement et le Reichstag ont mis à la disposition des armateurs allemands, pour réparer leurs pertes de guerre, entre 1.200 millions et 2.000 millions de marks. En retour, pen-

dant la période de transition, les navires allemands transporteront avant tout ce qui sera nécessaire à la vie matérielle du pays et à sa restauration économique : vivres, engrais, matières premières pour l'industrie et surtout pour l'industrie d'exportation ; les navires allemands seront en première ligne à la disposition du commerce allemand.

Les dirigeants de Berlin pensent au surplus que tous les belligérants seront conduits à établir une base de répartition internationale contrôlée par une association possédant les pouvoirs d'un tribunal arbitral. Dans cette conception que popularisent les œuvres de Rathenau, le rétablissement de la paix économique devient, pour l'Allemagne, au moins aussi important que la paix des armes.

Aux États-Unis, les crédits affectés à la guerre en 1918 sont de £. 4.270.146.188 En août, 500 millions sont avancés aux Alliés qui, sans les États-Unis, auraient été acculés à un désastre financier. A ce moment, le Ministre des Finances américain a en fait le contrôle total des finances du monde.

Le commerce extérieur vient de réaliser des progrès imprévisibles. L'excédent des exportations qui était, en 1912 et 1913, de 653 millions de dollars, passe à près de 3 milliards. Si on examine la nature des exportations principales, on constate qu'en 1917 les produits manufacturés qui ne représentaient avant la guerre que le tiers du total, figurent pour la moitié, tandis que les matières brutes passent de 30 à 10 pour 100. Les États-Unis cessent donc d'exporter purement et simplement les produits de leur sol, ils les transforment et les vendent à l'état de produits fabriqués. Enfin, les exportations vers l'Europe ont triplé. L'expansion commerciale qui est demeurée normale dans les pays neutres s'est développée en produits manufacturés chez les belligérants, du fait des ravages de la guerre. Grâce à l'avance que les événements leur ont permis de conquérir, les exportateurs américains s'organisent pour maintenir après la guerre leur commerce à un niveau élevé.

Par 1.204 voix contre 104, la Chambre de Commerce des

États-Unis adopte une résolution menaçant les hommes d'affaires allemands d'une guerre économique. En voici les termes :

« Attendu que l'importance des armements actuels de l'Allemagne et son militarisme viennent de ce que son gouvernement est une autocratie militaire irresponsable devant le peuple allemand, l'importance des armements allemands après la guerre déterminera l'importance des armements auxquels toutes les nations seront contraintes. Une analyse approfondie des conditions économiques démontre que l'importance des futurs armements de l'Allemagne dépendra des matières premières qu'elle recevra après la guerre et des profits de son commerce extérieur.

« A notre avis, le peuple américain, pour éviter des armements excessifs, entrera certainement dans une combinaison économique contre l'Allemagne si les conditions du gouvernement en ce pays rendent cette mesure nécessaire pour notre défense. Le peuple américain, au contraire, ne s'associera pas à des mesures d'exception contre les marchandises allemandes après la guerre si le danger des armements excessifs a été écarté par le contrôle du peuple allemand sur son gouvernement.

« En conséquence, la Chambre de Commerce des États-Unis d'Amérique appelle l'attention des hommes d'affaires d'Allemagne sur cette situation, les presse de l'étudier et les invite à coopérer avec elle afin d'éviter une désastreuse guerre économique et de rendre plus certaine une paix durable. »

Cette proposition ne rencontrait cependant pas l'adhésion de tous les groupements industriels et commerciaux dont certains voyaient surtout dans l'Allemagne leur cliente d'avant-guerre.

Sans doute, possédant à profusion matières premières et tonnage, les États-Unis pouvaient incliner vers le retour rapide et inconditionné à la liberté commerciale. Toutefois le président Wilson, en qui se concentrait alors toute l'autorité, n'avait pas, en l'espèce, formulé de politique très positive. Il apparaissait néanmoins, de ses déclarations renouvelées de celles

qui avaient suivi la conférence de 1916, qu'il accepterait très difficilement le maintien pour la période de transition d'une solidarité économique entre les Alliés, même en garantissant aux ex-ennemis et aux neutres leur part normale dans la répartition des matières premières indispensables. Les États-Unis s'apprêtaient ainsi à retrouver les avantages d'une liberté dont certains de leurs grands industriels, ainsi que les fermiers de l'Ouest, attendaient ardemment le retour.

La France restait orientée, depuis le début de la guerre, vers les buts suivants : sauvegarder les intérêts de sa production; conserver durant une période de réorganisation les organismes interalliés pour revenir progressivement et sans à-coups vers une liberté du commerce aussi grande que possible; enfin stimuler la production par l'utilisation de toutes ses ressources nationales et par la création d'industries nouvelles, en vue de faire face, par l'accroissement des rendements, aux charges financières léguées par la guerre.

Sans entrer de nouveau dans le détail des organisations concernant les matières premières, rappelons que, dès février 1916, M. Clémentel avait eu à ce sujet des entretiens importants avec M. Runciman; puis ce furent, en août 1917, les Conférences de Londres ; le 6 octobre 1917, la lettre de M. Clémentel au président Wilson. Enfin, en octobre 1917 et en décembre 1917, M. Clémentel fit un nouvel effort pour arriver à l'adoption de projets concernant la période de reconstruction, projets dont l'adoption aurait aidé à la prospérité du monde après la guerre.

Le 7 février 1918, le Sénat de son côté votait l'ordre du jour suivant :

« Le Sénat, constatant que les Alliés ont à leur disposition, par la possession des matières premières, une arme économique de premier ordre, spécialement redoutée de nos ennemis,

« Invite le gouvernement à rechercher par la centralisation des efforts économiques en France et dans l'Entente, le moyen de tirer le meilleur parti de ces ressources convoitées par les Empires centraux pour le rétablissement de leurs industries. »

L'idée d'une conférence internationale concernant les

matières premières est reprise en avril 1918 par le gouvernement français qui intervient, d'accord avec l'Angleterre, auprès du gouvernement américain. Voici en quels termes il invitait notre représentant à entamer des pourparlers :

« Pour consolider, en vue de l'avenir, la coopération des Alliés, et pour l'adapter aux nécessités de la période de transition et de reconstitution économique, une étude en commun paraît indispensable et nous vous prions de faire à cet effet les démarches nécessaires auprès du gouvernement américain pour qu'il accepte le projet d'une Conférence interalliée qui serait réunie le plus tôt possible, de préférence à Paris. »

Tels sont, brièvement exposés, les divers points de vue qui allaient s'affronter.

Quelles paraissaient, à la fin d'octobre, devoir être les conséquences de l'armistice sur les arrangements par lesquels étaient actuellement assurées les importations essentielles des Alliés?

Il était facile de prévoir que loin de diminuer par la conclusion de la Paix, les besoins alliés ne feraient que se développer en raison de la nécessité impérieuse de donner à l'industrie un aliment et d'éviter les dangers sociaux du chômage. Les gouvernements éprouveraient de grandes difficultés à maintenir au taux actuel les rationnements auxquels les populations ne se pliaient qu'en raison de l'état de guerre. A ces demandes, viendraient s'ajouter celles des pays ennemis, jusqu'ici bloqués, et celles de pays comme la Belgique, la Roumanie, la Russie, la Bohême, que l'état de guerre ne permettait pas de satisfaire. Les ressources mondiales en produits de toute nature resteraient donc inférieures à l'ensemble des besoins. La situation financière, enfin, aussi bien que celle du tonnage, mettrait pendant un certain temps obstacle à ce que la liberté de commerce, certes désirable, pût immédiatement régner dans le monde.

Il était certain, pour tout esprit réfléchi, que si les Alliés ne continuaient pas pendant un certain temps leur politique d'accords économiques, si chacun reprenait sa liberté, une crise formidable se produirait, entraînant avec leur hausse

vertigineuse la raréfaction des produits essentiels. La France, qui en raison de l'occupation de l'ennemi, a plus de besoins à satisfaire que de produits à offrir, va se trouver, au cours de la période de reconstitution, dans la situation d'un quémandeur vis-à-vis de ses Alliés détenteurs de produits et de tonnage. Mais si, au contraire, rien n'est modifié dans les arrangements interalliés, la France sera non un quémandeur, mais l'associé auquel est due légitime satisfaction.

Si ses besoins d'importation demeurent ce qu'ils étaient au moment de l'armistice, ils représenteront 37.500.000 tonnes au lieu des 43 d'avant-guerre, soit : charbon, 20 millions ; ravitaillement, 6.900.000 ; matières premières, 2.500.000 ; munitions, 8.100.000. Or le tonnage à la disposition de la France ne lui permet d'importer que 10 millions de tonnes, soit un déficit de près de 30 millions de tonnes.

Ainsi, dans les conditions les plus favorables, si l'organisation économique si péniblement édifiée vient à disparaître, la France se trouvera tributaire des Alliés, d'autant que le contrôle établi par l'Angleterre et l'Amérique sur la plupart de leurs produits essentiels et sur le tonnage nécessaire pour les transports ne cessera vraisemblablement pas immédiatement.

M. Clémentel intervint à plusieurs reprises pour le maintien de cette organisation. « Sans doute, disait-il, il sera nécessaire d'allouer à l'Allemagne et en général à tous les pays ex-ennemis les quantités de matières premières qui normalement doivent leur revenir. Mais des garanties d'ordre économique doivent être exigées de l'Allemagne si l'on ne veut pas qu'elle puisse jeter le trouble dans l'ordre économique du monde tout entier. Il faut empêcher que l'afflux subit d'un nombre considérable de nouveaux clients, réduits comme les Alliés d'ailleurs dans leurs approvisionnements, ne vienne jeter la perturbation dans les relations économiques mondiales. Ces clients, demandant des produits aujourd'hui contrôlés par les Alliés, devront accepter l'intervention des organisations alliées, soumettre leurs besoins à la critique commune et placer leurs moyens de transports maritimes sous le contrôle international. Faute

de quoi ee seront les Alliés, eruellement éprouvés par les ravages qu'ils ont subis, qui devront supporter les lois de l'Allemagne qui, elle, a son territoire et ses forees produetives intaets. »

Dans eet esprit, les représentants permanents au Conseil allié des Transports maritimes et au Conseil du Ravitaillement reeonnurent à l'unanimité que les fournitures eonsenties aux pays neutres et aux populations libérées devaient être faites pendant un eertain temps par l'entremise des organismes internationaux existants du Conseil du Ravitaillement, des Comités de programme, ete.

Dans la limite de leurs pouvoirs, ees organismes détermineraient les quantités et les origines de produits ainsi que les conditions auxquelles ils seraient fournis et importés. Pour rendre le eontrôle effeetif, il était indispensable que toute la flotte eommereiale allemande et autriehienne fût plaeée sous la direetion du Conseil allié des Transports maritimes. Il serait, de l'avis du C. A. T. M., désastreux que les pays neutres ou ennemis fussent laissés en mesure de s'introduire sur les marehés mondiaux et d'aequérir des produits néeessaires aux besoins essentiels des Alliés, en eoneurrenee et sans coopération des Alliés. Si, au eontraire, la quantité importante de tonnage aetuellement immobilisée dans les ports ennemis et neutres est employée, sous le eontrôle des alliés et eonformément au plan général établi par eux, on évitera le bouleversement éeonomique et on pourra attendre jusqu'à la Conférenee de la Paix les solutions qui seront définitivement adoptées.

Enfin, eomme aueune organisation n'existe qui puisse remplaeer l'organisation réalisée durant les derniers mois de la guerre, les populations se verraient eontraintes à des privations plus rigoureuses eneore que eelles subies pendant le eours des hostilités ; eeux qui, partieuliers ou groupements, disposent aetuellement de moyens de erédit et de fonds liquides pourraient en abuser dans un sens égoïste au détriment des pays dont l'industrie se verrait privée de matières pre-

mières, ce qui conduirait immédiatement le monde entier au plus injuste des chômages.

Les délégués des Alliés au C. A. T. M. comprirent la gravité de la question et ils proclamèrent leur sentiment unanime par le vœu suivant : « On recommande que la marine marchande des Puissances centrales soit placée sous la direction du Conseil allié des Transports maritimes et que les allocations des vivres et autres produits qui pourront être accordées aux Puissances centrales soient fournies par l'entremise des organisations alliées existantes, et sous telles conditions qu'il pourra être nécessaire d'imposer. »

Le 23 novembre 1918, M. Hoover arrive à Londres. M. de Fleuriau, Conseiller de l'Ambassade de France, lui expose, le 29 au matin, la situation économique générale de la France et les risques qu'encourent les Alliés si l'on passe brusquement de l'état de guerre à l'état de paix.

Il conclut en disant qu'il est nécessaire d'organiser un état intermédiaire en maintenant les contrôles actuellement exercés par les gouvernements sur les importations, les exportations et la navigation.

« Tout homme de bon sens doit partager votre sentiment », lui répond M. Hoover, « mais il faut trouver un système général d'application des principes qui soit acceptable pour tous et en particulier pour les États-Unis. »

C'est que si les représentants des États-Unis visaient au même but que les représentants des Alliés d'Europe, ils n'avaient jamais pris et n'avaient pu prendre d'engagements. Ils refusent d'adhérer à un arrangement qui les soumettrait à une direction étrangère, ce qu'ils déclarent ne pas pouvoir accepter; toutefois, ils sont disposés à coopérer avec les Alliés à l'œuvre de ravitaillement général. Certainement l'Amérique redoute que, sous prétexte d'arrangements conclus entre Alliés, associés ou neutres, des nations importantes se trouvent dans l'obligation de faire leurs achats par l'entremise des organisations interalliées établies à Londres. Elle craint que l'organisation de ce qu'on a appelé la période de transition n'aboutisse, au lieu d'assurer le mieux-être et le retour progressif à la

liberté, à préparer une nouvelle dictature, celle du marché londonien agissant souverainement au moyen des Exécutives.

Il faut donc trouver le terrain sur lequel peuvent s'entendre, d'une part la France ravagée pour laquelle le contrôle est la garantie nécessaire pendant les années où elle sera forcément la cliente des pays dont les forces productives sont demeurées intactes, et d'autre part les États-Unis qui considèrent le contrôle avec une répugnance instinctive provenant à la fois de certains principes économiques et politiques et de l'intérêt même des producteurs et des exportateurs américains.

L'Angleterre, qui a appuyé la France et qui a montré son désir de voir maintenues les organisations alliées pendant la période de reconstruction, ne tarde cependant pas à évoluer vers une doctrine plus libérale. Les élections sont proches ; aussi ses gouvernants veulent éviter que la question du contrôle, et avec elle des prohibitions et restrictions, foncièrement impopulaires, ne vienne troubler le grande consultation électorale.

Le 1er décembre 1918, le colonel House, au nom du président Wilson, transmettait aux gouvernements alliés une proposition tendant au ravitaillement des populations libérées, neutres et ennemies et comportant essentiellement l'installation d'une direction générale du ravitaillement confiée à un Américain.

Le memorandum du président Wilson se fondait sur les résultats obtenus dans la conduite de la guerre par le commandement unique. Cette fois, au lieu d'une guerre à l'ennemi, c'était d'une guerre à la famine qu'il s'agissait. Aussi le Directeur général du Ravitaillement devait-il avoir un champ d'action qui embrasserait non seulement les populations ennemies, mais les populations limitrophes de ces territoires. Les ressources alimentaires connues seraient suffisantes à satisfaire ces nouveaux besoins si toutefois elles étaient distribuées avec soin, avec économie, sous une direction unique et à la condition que le tonnage ennemi fût mis en service le plus vite possible.

Le Président discutait ensuite la proposition qu'avait

faite M. Balfour au Conseil supérieur de la Guerre lors de la discussion des conditions de l'armistice, concernant la gérance et le contrôle que le C. A. T. M. aurait à exercer sur la flotte marchande ennemie. A ce système, le président Wilson préférait celui d'une direction générale qui attribuerait une première partie du tonnage à la France, à l'Italie, à la Belgique, à titre de gérance individuelle, et la deuxième partie, moitié au Shipping britannique et moitié au Shipping Board américain.

Le Directeur général du Ravitaillement indiquerait la destination à donner aux marchandises que pourraient transporter ces deux flottes livrées à l'Angleterre et l'Amérique.

En échange de la part qui lui serait dévolue, le Shipping Board américain fournirait au D. G. R. du tonnage équivalant à la capacité de transport de ces navires en marchandises, le projet permettant d'employer les paquebots ennemis pour le rapatriement des armées américaines.

Pour le ravitaillement des peuples nouvellement libérés : Belgique, Pologne, Serbie, Bohême, les gouvernements associés seraient obligés de faire des avances. Les tractations du Directeur avec ces Puissances établiraient que ces dernières fourniraient leur propre tonnage, leurs ressources financières, et des vivres.

Le Directeur général, qui devrait être américain, recevrait ses directives politiques du Conseil supérieur de Guerre.

Le 3 décembre, la Conférence interalliée tenue à Londres, sur la proposition du Président du Conseil français, confiait l'étude de la question à la Conférence des Ministres alliés.

C'est en exécution de cette décision que M. Clémentel se rendit à Londres accompagné de M. Boret, Ministre du Ravitaillement.

La réunion préparatoire eut lieu les 9 et 10 décembre. Il y fut décidé que la Délégation française préparerait, sous forme de rapport aux gouvernements alliés, un projet de memorandum destiné à répondre aux propositions du président Wilson. Voici le résumé du memorandum remis par M. Clémentel.

La France, qui a servi de champ de bataille aux Alliés,

se trouve dans une situation particulière. Elle est dans l'obligation de faire appel à ses associés pour satisfaire à ses besoins aussi bien en matières premières qu'en moyens de transport et de paiement.

Si la France, la Belgique, l'Italie, la Serbie, ne peuvent obtenir maintenant et dans la période de restauration la quantité de marchandises nécessaire à leur reconstitution et à leur existence nationale à des conditions de prix identiques à celles qu'obtiendront les autres Alliés, elles ne verront pas sans amertume neutres et ennemis, dont le sol et les moyens de production ont été épargnés, reprendre dans l'activité mondiale une place dont elles auront été exclues.

Aussi le gouvernement français propose-t-il au Conseil et aux Comités de programme d'étudier l'établissement d'un contrôle transitoire sur les produits essentiels du ravitaillement, les matières textiles et les cuirs, certains minerais, métaux et bois, les combustibles et minéraux; tous les autres produits pourraient être libérés de tout contrôle.

Au point de vue des transports, le gouvernement français désire être assuré qu'il aura à sa disposition le tonnage suffisant pour que ses besoins d'importations puissent être satisfaits dans des conditions qui lui permettent de recevoir les produits bruts à des prix de base ne dépassant pas ceux qui seront pratiqués dans les autres pays.

Tels sont les principes sur lesquels se fondent les suggestions concrètes, faites le 12 décembre par la France à l'Angleterre et aux États-Unis, en ce qui concerne le ravitaillement et le tonnage.

Le 12 décembre au matin, les bases de ce memorandum sont acceptées par Lord Reading, M. Crespi et M. Hoover.

Les lignes générales du plan d'action sont les suivantes : constitution d'un Conseil supérieur composé de membres des gouvernements ; fixation par ce Comité, après prélèvement des denrées allouées par priorité aux pays alliés conformément aux programmes établis par les organismes existants, des quantités allouées aux pays libérés, neutres et ennemis, avec indication des pays producteurs devant fournir des denrées.

Le *Food Controller* américain agit conformément aux bases générales fixées par ce Conseil supérieur comme mandataire des Alliés pour l'achat et le transport des denrées destinées aux pays libérés, neutres et ennemis ; le Conseil supérieur est tenu au courant de la distribution dans les divers pays par des agents de liaison détachés auprès du *Food Controller* américain.

Avec l'assistance des représentants officiels des gouvernements alliés, le Conseil supérieur fixe la méthode d'utilisation des bateaux ennemis pour l'ensemble du ravitaillement.

Dès le 11 décembre, M. Clémentel avait pu se faire à Londres une opinion sur les dispositions des Alliés. Les Anglais étaient opposés au projet américain en raison du monopole que ce projet conférait aux États-Unis. Pour éviter toute apparence de discussion entre les gouvernements associés, M. Clémentel faisait accepter le projet français de constitution d'un Conseil supérieur du ravitaillement.

Le *Food Controller* américain serait nommé Directeur général et dirigerait les opérations aux États-Unis.

Au cours de ces débats difficiles, l'Amérique affirmait volontiers son désir de conserver son indépendance d'action tandis que ses déclarations mettaient les Anglais en défiance.

Le 19 décembre, M. Clémentel proposait que chacun des gouvernements associés désignât immédiatement deux représentants pour former ce Comité supérieur afin de coordonner les différents efforts, d'étudier et de résoudre les différents problèmes au fur et à mesure qu'ils se poseraient.

Au point de vue du tonnage, la situation, à la même époque, était la suivante : pour le trafic charbonnier, afin d'éviter une baisse de prix, il était indispensable de maintenir encore pendant quelque temps le fonctionnement des Comités locaux en Angleterre, la réquisition des charbons à l'arrivée en France ainsi que la Chambre de compensation de fret à Paris. Ce trafic était fait, pour la plus grande partie, par des bateaux anglais et des bateaux neutres.

Pour le ravitaillement, la méthode qui paraissait la plus pratique était de se servir de la Bay Steamship Company en

lui adjoignant des affrétés anglais pour combler son déficit. Pour les viandes, les cales frigorifiques des lignes régulières devaient être utilisées.

Pour le transport des matières premières, il était nécessaire d'établir une liste de produits essentiels, d'indiquer les quantités minima à transporter mensuellement par pays d'origine et d'obtenir, avec une garantie de transport, un prix maximum qui ne dépasserait pas le cours du jour.

Aussi, le 12 décembre, M. Clémentel remettait-il à Sir Joseph Maclay un memorandum demandant que l'Angleterre garantît à la France, pendant la période de transition, le tonnage nécessaire aux importations françaises, et ce, à des conditions de fret qui missent sur le pied d'égalité l'industrie française et l'industrie anglaise en ce qui concernait le prix de revient des matières premières.

Sir Joseph Maclay répondait le 23 décembre en proposant la signature immédiate d'un accord garantissant à la France le maintien du tonnage à son service à la date du 31 octobre 1918 et fixant à 25 shillings par tonne d. w. et par mois le taux maximum des affrètements en time-charter.

M. Clémentel donnait, le 2 janvier 1919, son accord sur les points essentiels, sous le bénéfice de certaines modifications et précisions complémentaires.

C'est le 23 décembre que le gouvernement français fit tenir au colonel House sa réponse officielle aux propositions du 1er décembre, réponse qui reçut l'approbation du gouvernement britannique : elle demandait, en définitive, la constitution d'un Conseil supérieur du Ravitaillement. La réponse française admet à la fois les principes et les buts exposés dans la lettre du 1er décembre. En vue de leur application et de leur exécution, elle suggère que, pour traiter les différents problèmes définis par cette lettre, un organisme spécial, composé de deux représentants de chacun des pays, soit substitué au Conseil supérieur de Guerre qui, lui, n'est pas spécialisé dans ces questions. La réponse observe aussi que, si les États-Unis doivent fournir une grande partie des ressources,

la balance doit être complétée par des ressources d'autres pays et que l'entreprise deviendra mondiale. Le nouvel administrateur devra donc coordonner son action avec celle des organismes sur lequels les Alliés ont compté et sur lesquels ils comptent encore pour assurer leur ravitaillement. Le ravitaillement alimentaire du monde est en effet un problème d'ensemble dont la solution ne sera obtenue que par le contact journalier établi dans des conseils communs.

Durant ces négociations, la thèse du maintien d'une coopération interalliée gagnait du terrain en Angleterre. Comme conclusion à ses conférences avec M. Clémentel, Lord Reading adressait en effet, le 31 décembre, à ce dernier un télégramme qui permettait l'espoir d'un accord. Il déclarait dans ce télégramme, au nom du Cabinet anglais :

1° Tandis que les contrôles gouvernementaux sur l'achat et la répartition des marchandises doivent être supprimés dès que possible, il est à souhaiter que ces mêmes contrôles soient supprimés graduellement et avec une coordination des divers gouvernements, dans le cas d'articles essentiels de ravitaillement, des textiles et des cuirs et de certains minéraux, bois de construction et combustibles ;

2° Les gouvernements associés devront prendre les mesures requises (si nécessaire en maintenant les contrôles actuels) pour assurer à la France et aux autres pays dont le territoire a été occupé par l'ennemi, la garantie d'importation des articles essentiels à leur existence nationale et à la reconstitution ;

3° L'équilibre économique devra être établi par le moyen d'un nombre de contrôles suffisant pour garantir autant que possible au même prix la disponibilité des matières premières aux industriels des différents pays alliés, en tenant compte des différences créées par les situations géographiques et par les circonstances particulières.

Cette attitude, cependant, doit être interprétée sous l'importante réserve que la question du maintien du contrôle des différents articles dépend avant tout de l'adhésion des États-Unis à cette politique : par conséquent, toutes les observations que le gouvernement britannique peut présenter doivent toujours s'entendre sous réserve de l'attitude adoptée par les États-Unis.

Le gouvernement britannique accepte que les Comités de programme soient priés d'étudier la question en ce qui concerne leurs articles respectifs et proposent un plan ; il informe ses propres représentants dans ces comités de la politique générale qu'il offre de suivre. Ses représentants sont en même temps prévenus que cette communication n'est autre chose qu'une indication du désir général d'entrer dans les vues françaises et n'est pas une instruction déterminée concernant la marche de la politique des Comités de programme particuliers qu'ils représentent, puisque l'application de cette politique à des articles particuliers doit nécessairement être considérée à la lumière des circonstances spéciales qui influencent le contrôle et la répartition de l'article dont il s'agit.

Inutile d'insister sur la haute importance de ces déclarations qui présageaient l'heureuse conclusion de la conférence des deux ministres. C'était là l'assurance de la part de l'Angleterre que la France se verrait traitée sur les bases mêmes de la Conférence interalliée de 1916. Mais ces propositions devaient, pour devenir un accord exécutoire, être acceptées par le gouvernement américain, ce qui malheureusement ne fut point obtenu.

Le 1er janvier, le colonel House faisait savoir à M. Pichon que le président Wilson se ralliait aux suggestions du gouvernement français et désignait M. Hoover comme membre américain du Conseil.

Mais, au même moment, les exportateurs américains, prévoyant à brève échéance une baisse sur le marché de la plupart des produits et en particulier des produits métallurgiques, exerçaient une vive pression auprès des autorités fédérales pour que les marchandises sortissent librement d'Amérique. Il fallait rendre les exportations libres. Aussi la liste des restrictions publiée le 24 ne comprenait plus que quelques marchandises telles que l'étain, le bois, le caoutchouc, le mica, les papiers à journaux, les films cinématographiques, les produits alimentaires à l'exception des conserves, légumes et de la plupart des fruits. A la suite de la publication de cette liste, la mission britannique renonça à exercer aucun contrôle sur les exportations et décida de ne plus endosser les demandes de licences.

Comme la création à Washington d'un Comité interallié pour l'achat des cuirs, peaux, etc., avait été abandonnée, la France se trouvait, pour cette matière première notamment, dans une situation fort désavantageuse puisqu'elle ne contrôlait aucun établissement sud-américain et n'avait aucun moyen pratique de maîtriser les exigences des producteurs.

Au début de décembre, les représentants des États-Unis au Comité de programme de la Laine avaient quitté Londres. Personne n'était désigné pour les remplacer et le gouvernement des États-Unis commençait la liquidation de ses stocks de laine.

En fait, une majorité dans le monde anglo-saxon était opposée à toute organisation économique interalliée de l'après-guerre. La tourmente une fois passée, la masse des industriels et commerçants de chaque nation se hâtait d'oublier les bienfaits d'une coopération acceptée par nécessité devant le danger commun.

Le Conseil supérieur des Alliés, dans sa séance du 27 janvier 1919, décidait de nommer une commission chargée de faire un rapport sur les questions économiques qui seraient à étudier par la Conférence en préparation.

Cette Commission économique se réunit en une séance préparatoire le 5 février, sous la présidence de M. Clémentel.

Le 8 février, à côté du projet français qui prévoyait le maintien d'une coopération interalliée, sont présentés un projet anglais et un projet américain. De réunion en réunion, ces projets sont remaniés, repris et abandonnés. Ils devaient être l'objet d'une discussion particulière lors de la séance du 4 avril 1919 de la Section des Matières premières du Conseil suprême économique.

Résumant l'opinion exprimée dans un projet de résolution de la délégation américaine au sujet des mesures transitoires prévues pour la période de reconstruction, M. Baruch déclarait au début de cette séance qu'à son avis il n'y avait pas à prévoir d'insuffisance de matières premières, sauf dans quelques cas d'espèce pour lesquels le remède essentiel serait que la paix

fût conclue le plus tôt possible. Un contrôle général des matières premières lui paraissait donc utile, mais, la paix conclue, il faudrait donner une entière liberté au commerce de tous les pays.

M. Clémentel déclarait, au contraire, qu'en raison de la nécessité de reconstituer les stocks industriels tant dans les pays alliés que dans les pays ennemis, une insuffisance de matières premières était à prévoir. A supposer, disait-il, que les ressources prochaines fussent égales aux ressources normales, les disponibilités seraient insuffisantes à couvrir à la fois les besoins courants et les besoins de reconstitution des stocks.

Lord Robert Cecil, après avoir pris avis de ses collègues des Dominions, déclara à son tour que le gouvernement britannique estimait impossible d'instituer un contrôle régulateur du commerce du monde. Il ajoutait cependant qu'il se rendait pleinement compte de la situation des industries françaises, italiennes et belges au lendemain de la guerre et qu'il comprenait de la part de ces industries une demande de protection contre la concurrence allemande. Mais était-ce bien contre l'Allemagne que ces industries alliées auraient à se protéger ? Les forces productives des États-Unis d'Amérique, qui n'avaient pas été atteintes par la guerre, ne constituaient-elles pas, pour la France comme pour la Grande-Bretagne, la concurrence le plus redoutable ?

Par ailleurs, Lord Robert Cecil exprimait la difficulté qu'il apercevait dans le contrôle de l'industrie et du commerce allemands. Ce contrôle comportait l'occupation de l'Allemagne entière. Comment ne pas risquer, par cette ingérence, de gêner les activités productrices si nécessaires pour assurer les réparations demandées par les pays alliés et associés ?

La politique de blocus, la politique de réglementation de l'industrie de l'ennemi ne lui semblait pas présenter les avantages qu'offrirait une liberté économique rendue le plus tôt et le plus largement possible.

M. Clémentel, tout en rappelant à Lord Robert Cecil que lui-même avait soutenu avec force, jadis, la politique d'organisation économique pendant l'après-guerre, signalait « que

c'était une véritable chimère que d'espérer rétablir l'équilibre mondial par le simple jeu de la loi de l'offre et de la demande.

« Les États-Unis avaient commis une lourde erreur en déposant tout de suite le harnais de la guerre dès la signature de l'armistice.

« La paix même signée, la guerre ne serait pas finie pour les peuples qui avaient le plus souffert, ses conséquences pèseraient lourdement sur leurs épaules. La liberté, ainsi entendue, pouvait conduire le monde à un désastre. C'est du manque d'organisation amené par cette politique négative que résultaient, on peut le dire, les troubles actuels de l'Europe.

« La paix, d'après les principes même du président Wilson, ne devait-elle pas être une paix d'organisation ? Au contraire une paix qui donnerait aux peuples les plus épuisés par la guerre une liberté théorique leur laisserait la seule ressource de quémander l'assistance des pays les plus favorisés.

« Dès à présent, la situation des transports maritimes était un signe avant-coureur des difficultés de l'avenir. On avait prétendu dès l'armistice qu'il y avait surabondance de possibilités : on avait rétabli brusquement la liberté ; or, il apparaissait dès maintenant que le tonnage disponible était insuffisant et, conséquence inévitable, malgré les efforts faits pour les maintenir aux taux convenus, les prix de fret commençaient déjà à monter, notamment par l'action des neutres.

« De même, à brève échéance, un trouble profond tenant au brusque accroissement de la demande dû à la reconstitution se produirait sur le marché des matières premières. Il faudrait revenir au contrôle pour permettre de donner à tous, même aux ennemis, une part légitime des produits indispensables. De même, dans l'ordre financier, le contrôle serait nécessaire, pour que les pays nouveaux qui n'avaient pas de possibilités économiques aient une garantie. A quoi bon créer des peuples si c'était simplement pour leur permettre de mourir ?

« L'ère de la liberté interrompue par la guerre ne reviendrait

que dans un temps que nul ne pouvait mesurer. L'expérience prouverait la néeessité d'une organisation qui serait le principe fondamental et pratique de la Ligue des Nations.

« Puisque les États-Unis et l'Angleterre refusaient leur adhésion,la Franee ne pouvait évidemment assurer un eontrôle mondial; elle devait à regret s'en tenir à ses déelarations qui constataient que les pays alliés et associés n'avaient pas su reeonnaître à temps les maux qui étaient prêts à s'abattre sur l'Europe.

« Faute de prendre des précautions indispensables, on serait eonduit à un surprotectionnisme qui amènerait les nations à se eréer sur leur territoire les ressourees indispensables et à se prémunir ainsi contre le défieit commereial provenant des diffieultés du change et du paiement à l'étranger.

« La liberté éeonomique rendue immédiatement amènerait done, terminait M. Clémentel, ee résultat illogique d'interdire la liberté des échanges. »

Sur une remarque de M. Barueh, que la proposition française allait à l'encontre de ee prineipe adopté pour les réparations : la fixation d'une certaine somme à payer par l'Allemagne mais sous la condition de la liberté, M. Loucheur déelarait que lui aussi eroyait surtout à l'aetion de la liberté éeonomique et à l'action libre de l'individu, mais il observait que la situation aetuelle était inaeeeptable pour des pays dans la situation de la Franee, de l'Italie et de la Belgique. Le souci qui inspirait le memorandum français était celui de plaeer la France, l'Italie et la Belgique à égalité de départ dans la eoneurrenee nouvelle.

Les États-Unis, par exemple, n'avaient jamais subi la pression d'un voisin puissant, étranglant leurs industries par le refus d'une fourniture indispensable, eomme l'Allemagne l'avait fait pour le charbon à l'égard de la métallurgie française. Le paiement par l'Allemagne d'une indemnité, quelle qu'elle pût être, n'empêcherait pas l'industrie française d'être ruinée pour longtemps si des précautions et garanties n'étaient pas prises pour lui assurer les eonditions néeessaires à sa renaissanee.

Alors que la France, par exemple, était, par les destructions de guerre, privée de 20 millions de tonnes de charbon pour dix ou vingt ans, M. Baruch estimait-il juste ou non que l'Allemagne pût être forcée par le Traité de Paix à livrer à la France, à un prix raisonnable, une quantité égale à celle dont elle était privée ? Pourrait-on imposer à l'Allemagne de livrer à prix équitable, à l'Italie et à la France, les quantités minima de charbon indispensables à leurs industries pour assurer leur libre développement ?

M. Baruch répondit que, sans s'engager à soutenir une de ces clauses devant la Délégation américaine, il ne voyait pas d'objection à des tractations sur ces bases entre la France et l'Italie d'une part, et l'Allemagne d'autre part.

M. Clémentel demanda alors qu'au cas où un déficit se produirait dans le monde, les Alliés et Associés convinssent de s'aider comme ils l'avaient fait pendant la guerre.

M. Baruch répondit que le gouvernement américain n'avait pas le pouvoir légal de prendre des engagements de cette sorte pour le temps de paix; il conclut que l'accord ne paraissant pas devoir se produire sur une résolution unique, chaque délégation pourrait résumer ses vœux sur ce sujet et les présenter au Conseil suprême économique.

Ce débat annonçait la rupture de la solidarité économique. Cette dislocation devint de mois en mois plus nette. En février-mars, les accords financiers existant entre la Banque de France et la Bank of England, tombés en désuétude malgré de nombreuses tentatives, ne furent pas remis en vigueur.

Lors de la 29e Session du Conseil suprême économique, le 1er août 1919, on donnait communication de la décision suivante du Conseil :

« Il est décidé que les problèmes auxquels il faut faire face par suite des difficultés actuelles du ravitaillement en alimentation, charbon et matières premières entre nations alliées, seront soumis au Conseil suprême économique pour examen et rapport.

« Les Délégations britannique, française, italienne et belge nommeront chacune deux représentants à un Comité qui sou-

mettra un rapport au Conseil suprême au sujet des problèmes soulevés par les difficultés actuelles du ravitaillement alimentaire de l'Europe. Le plan préparé par le Comité sera communiqué au gouvernement des États-Unis qui sera prié de donner sa coopération. »

Mais à ce même Conseil suprême économique, les accords financiers du ravitaillement furent dénoncés.

En décembre 1919, devant des campagnes de presse anglaises et américaines, les Alliés renoncèrent à ravitailler la France en vivres et en charbon.

Nous estimons qu'en raison de cette erreur; la paix est incomplète. Il lui manque cet esprit de haut altruisme, de coopération désintéressée entre Alliés qui devrait s'étendre aux ex-ennemis et permettre, pendant la période si longue et si périlleuse de la reconstruction des économies nationales et de l'économie mondiale, la continuation de l'effort généreux qui avait si puissamment contribué à la victoire.

CONCLUSIONS

Au terme de cette étude, plusieurs conclusions s'imposent, les unes d'ordre national, les autres d'ordre international.

On a vu les difficultés considérables rencontrées en France par le Ministre du Commerce pour réaliser avec les Alliés les accords sur les matières premières, sur les produits alimentaires ou sur le tonnage : ces accords devaient assurer au pays les vivres, les produits et les bateaux indispensables pour la poursuite de la guerre et la vie du pays. Mais il est arrivé trop fréquemment que des marchandises ou des bateaux, formellement alloués à la France par des accords, n'aient pu être employés par elle faute de moyens de paiement. Il en a été souvent de même pour l'Italie.

La solution qui aurait dû prévaloir eût été que le Ministre chargé des accords économiques reçût également pouvoir de poursuivre les tractations financières nécessaires pour que les accords économiques pussent comporter leur pleine exécution. En période de crise, lorsqu'il faut agir vite, lorsque la vie même du pays est en jeu, l'unité d'action est absolument indispensable. Sans doute les services intéressés des divers ministères n'auraient pas abandonné facilement leurs pouvoirs au négociateur unique choisi pour poursuivre la réalisation des accords économiques, mais l'unité d'action est, nous le répétons, indispensable au salut du pays.

Le fait saillant, dans l'ordre international, c'est que les Alliés aient, dans l'ordre économique, accepté l'unité de commandement comme ils finirent également par le faire dans l'ordre militaire. Sans doute, il a fallu de longues années pour

mettre sur pied tous les rouages de la coalition économique. La première raison de la lenteur apportée à la mise en route de la coopération interalliée, c'est que le besoin de cette coopération ne se faisait pas immédiatement sentir. Chaque pays avait ses récoltes et ses stocks de matières premières, et comme on croyait généralement que la guerre serait courte, il ne semblait pas nécessaire d'organiser une coopération économique étroite entre Alliés. Mais sous la pression de plus en plus énergique des nécessités et devant l'urgence des besoins vitaux à satisfaire, on en vint à établir la coalition économique qui avait atteint sa forme parfaite dans les derniers mois de la guerre. A cette époque, en effet, l'équilibre était assuré entre les besoins essentiels de chaque pays et les fournitures qui lui étaient allouées, entre les pertes et déchets probables de bateaux et le tonnage qui lui était réservé. La guerre aurait pu durer des mois encore sans risquer d'être arrêtée par un désastre économique, par un manque de vivres pour les troupes et la population, ou d'acier pour les canons.

Mais cette coalition économique, on l'a vu, entraînait un bouleversement profond de chacune des économies nationales. Sous la menace redoutable des crises, des disettes, des famines, les pays devaient accepter des mesures radicales de rationnement et de contrôle gouvernemental. Les industries les plus individualistes, les plus jalouses de leur libre action, les plus soupçonneuses à l'égard de l'intervention de l'État, étaient réduites à accepter le contrôle du Gouvernement, à admettre l'ingérence des ministres et des fonctionnaires. On s'explique qu'un homme comme M. Baruch se soit hâté, sitôt la guerre finie, de rendre la liberté à l'économie américaine et ait refusé de l'associer à toute mesure tendant à perpétuer le contrôle des matières premières : il avait eu une peine inouïe à établir le contrôle gouvernemental sur l'industrie des États-Unis, à mobiliser toutes les forces vives du pays ; dès l'armistice il était soucieux de délivrer dès que possible industrie et commerce de ces lourdes chaînes, imposées par la nécessité, et que supportait impatiemment

l'économie américaine. Et ce même Baruch, dont le nom signifiait en Amérique durant les années de guerre : contrôle de l'industrie, redevint tout naturellement en novembre 1918 l'apôtre de la liberté et de la concurrence.

Une des grandes leçons que le monde économique doit tirer de l'histoire de la guerre, c'est que toute crise mondiale entraînera désormais fatalement, en dehors des pertes sanglantes en hommes et des destructions innombrables de richesses de toutes sortes, la mainmise de chaque État sur son activité nationale, la réquisition et la mobilisation de toutes les usines et de tous les ateliers : en un mot cette ingérence de l'État, cette dictature économique qu'industriels et commerçants sont unanimes à combattre pendant les années de paix. L'industriel ne donnera plus seulement ses fils pour la guerre, il donnera aussi son industrie, il devra renoncer à son indépendance et à sa liberté d'action. La guerre moderne n'est plus seulement une catastrophe pour les individus, c'est aussi le bouleversement de l'économie normale, l'esclavage de tous les producteurs. Que ceux qui auraient encore le courage de considérer de sang-froid la possibilité d'une nouvelle guerre mondiale, qui ne voudraient point tout faire pour l'éviter, songent qu'elle ne mettrait pas seulement en péril leur existence ou celle de leurs proches, mais qu'elle jetterait infailliblement sur leurs épaules cette lourde cangue de l'« étatisme » dont ils redoutent le poids par-dessus tout.

Ce qui est vrai des individus est vrai aussi des nations : la lutte pour l'indépendance, par un singulier paradoxe, exige de chaque pays l'abnégation de son autonomie nationale. S'il veut rester libre, il faut qu'il consente à certains égards à devenir esclave. C'est ainsi qu'au premier rang de la coalition économique s'est placé un pays qui souvent s'est vanté lui-même de son splendide isolement, la Grande-Bretagne. L'Angleterre est une île, elle possède des colonies et dominions, une marine de guerre et une flotte de commerce qui lui permettent de couvrir tous ses besoins. Pourtant elle a su comprendre qu'elle devait accepter l'unité d'action dans le domaine

maritime et commercial. Dans ces années de crise et devant le péril commun, elle a consenti les plus grands sacrifices puisqu'elle a refusé des bateaux à certaines de ses propres industries pour assurer le ravitaillement des pays alliés. Ce n'était plus l'Union Jack qui flottait sur ses bateaux, mais le pavillon du Conseil maritime interallié. Quand on connaît l'orgueil si légitime que la Grande-Bretagne tire de sa marine marchande, on mesure l'étendue du sacrifice que nos amis d'Angleterre avaient consenti. Bien plus, le Conseil maritime interallié se réunissait alternativement à Londres et à Paris, et tandis que les réunions de Londres étaient présidées par Lord Robert Cecil, celles de Paris étaient présidées par un Français, M. Clémentel. Les pouvoirs de ce conseil étaient vraiment dictatoriaux : il arrivait que des bateaux de blé partis de l'Argentine pour les côtes anglaises fussent brusquement déroutés par T. S. F., sur ordre du C. M. I., alors qu'ils étaient déjà en vue de l'Espagne, vers un port français ou un port italien.

Il a fallu la guerre moderne poursuivie à la fois sur terre, sur mer et dans l'air, il a fallu les terribles menaces que son issue faisait planer sur l'Europe pour que de grands pays consentissent à aliéner leur autonomie au bénéfice de la cause commune. C'est de cet effort de solidarité qu'est né le sentiment d'interdépendance des divers États où l'on peut voir le fondement le plus solide de la Société des Nations. Nous savons aujourd'hui que de grandes nations peuvent s'unir, peuvent organiser en commun leur commerce et leurs transports maritimes et qu'un organisme de coalition peut tenir dans ses mains la vie même des pays coalisés. C'est, d'autre part, un lieu commun de déclarer que la guerre désormais, par ses incidences économiques, s'étend même aux pays neutres. Ainsi les ressorts de la coalition économique jouent sur l'économie du monde entier.

N'est-ce pas là la première forme des sanctions économiques prévues par le Pacte de la Société des Nations contre les États qui voudraient troubler la paix ? C'est pourquoi il est indispensable, en dépit de toutes les difficultés, d'organiser le blocus

économique général et rigoureux contre tout État agresseur. La guerre moderne est si complexe, elle exige notamment une telle débauche de matières premières et de produits de toute sorte que ce blocus serait sans doute, s'il est solidement organisé, la meilleure garantie de la paix mondiale.

Ajoutons que ce sentiment de l'interdépendance économique de toutes les nations, qui a pris tant de force à la faveur de la guerre, est demeuré profond au cœur de tous. Imagine-t-on qu'une réunion comme la Conférence économique de Genève de mai 1927, eût été seulement possible avant 1914 ? Le monde sait aujourd'hui qu'il est un organisme vivant, dont toutes les parties sont solidaires les unes des autres, et que la moindre crise nationale met en péril les autres nations, comme une piqûre à un doigt peut mettre en péril tout le corps humain. Si la civilisation veut se maintenir et poursuivre ses progrès, il faut qu'elle persévère dans cet immense effort d'organisation économique entrepris depuis la guerre et que soutiennent la Société des Nations et tant d'autres institutions internationales : Bureau international du Travail, Chambre de Commerce internationale, etc. Puissent les leçons de la guerre ne pas être perdues ! Puissent les enseignements de la coopération économique interalliée aider à bâtir solidement l'édifice de la paix !

ANNEXES

TRADUCTION DE L'ACCORD INTERVENU LE 3 DÉCEMBRE 1916 ENTRE LE GOUVERNEMENT FRANÇAIS ET LE GOUVERNEMENT ANGLAIS ET RÉGLANT LA QUESTION DU TONNAGE ENTRE LES DEUX PAYS

En vue de régler en complet accord l'utilisation coordonnée des navires à la disposition de la France et de l'Angleterre, et pour déterminer les rapports entre la France et l'Angleterre en ce qui concerne l'utilisation par la France des navires anglais placés à sa disposition, Son Excellence M. Clémentel, ministre du Commerce, agissant au nom du gouvernement français, et le très honoré M. Runciman, président du Board of Trade, agissant au nom du gouvernement anglais, ont convenu ce qui suit :

1° Le gouvernement anglais accepte (sous les réserves exprimées au paragraphe 2) que la France continue comme précédemment à affréter les navires anglais pour le transport d'outre-mer des marchandises à son usage.

L'importance du tonnage qui pourra être ainsi affrété ne devra pas dépasser celui qui était affrété pour l'usage de la France à la date du 31 octobre 1916, non compris le tonnage des lignes régulières sur les ports français. La répartition du tonnage ainsi allouée pour satisfaire aux besoins français sera laissée à la discrétion du gouvernement français, auquel les licences seront accordées en conséquence.

En outre, l'Angleterre est disposée à continuer l'attribution du tonnage anglais réquisitionné. L'importance de ce tonnage, les conditions de prix et l'administration resteront exactement ce qu'elles sont à ce jour ;

2° Au cas où des circonstances de force majeure obligeraient à une réduction du tonnage ainsi mis à la disposition de la France, le gouvernement anglais consulterait le gouvernement français pour connaître les services auxquels des bateaux pourraient être repris ;

3° Le tonnage dont il est question ci-dessus pourra être affrété en « time charter », mais il reste entendu que le contrôle du gouvernement anglais sur ces navires n'en est pas diminué et que des réserves devront être insérées dans les charte-parties, pour la suspension ou l'annulation des contrats en cas de réquisition ;

4° En vue de rendre disponible un nombre équivalent de wagons français, actuellement employés pour les besoins de l'armée anglaise dans le nord de la France et dans le but de contribuer au dégagement

des ports français, le gouvernement anglais est d'accord pour expédier en France :

a) 10.000 wagons pendant le délai le plus rapproché possible ;

b) 10.000 wagons pendant les premiers mois de 1917 et, en outre, un certain nombre de locomotives.

Il est bien entendu qu'en vue d'aider au transport rapide de cette grande quantité de matériel, des wagons devront être chargés chaque fois que cela sera possible et sur la demande du gouvernement anglais, sur les navires employés par la France et qui devraient naviguer sur ce pays, sur l'Est, ou encore ils devront être chargés comme cargaison de pont sur les navires charbonniers travaillant pour la France ;

5° Le gouvernement anglais autorisera :

a) Le transfert sous le pavillon français des vapeurs commandés par et construits pour des maisons françaises suivant la liste jointe au présent traité, liste qui pourra être modifiée après échange de vues entre les autorités compétentes des pays intéressés ;

b) Des ordres de priorité (A) pour la construction des navires marchands seront accordés aux missions françaises qui pourront prouver que leur commande a été passée avant la conclusion du présent traité et à la condition que ces navires soient employés au service du gouvernement français.

Les navires dont il est question dans ce paragraphe sont énumérés dans la liste (B) ci-jointe ;

6° L'accord ci-dessus a été consenti par le gouvernement anglais aux conditions suivantes :

a) Le gouvernement français reconnaît la nécessité d'utiliser à son maximum de rendement le tonnage dont il a l'usage, et il prendra toutes les mesures qui seront jugées utiles pour améliorer la situation de ses ports maritimes.

S'il était prouvé que l'encombrement des ports français a pour cause l'usage d'un nombre de navires plus élevé que ne le comportent les moyens de réception et d'évacuation, la France devrait arriver à libérer un certain nombre de navires ;

b) Le Ministère français du Commerce, avec son organisation actuelle (et avec le nombre de navires spécifié dans la note ci-jointe) prend la responsabilité du transport de toutes les qualités de blés nécessaires au ravitaillement de la France au cours de la présente campagne agricole.

Ces transports seront effectués par l'organisme actuel du ministre du Commerce à Londres, en accord intime avec le Wheat Executive et avec le Transport Department de l'Amirauté britannique ;

c) En fixant l'emploi des navires à son service, la France agira autant que possible en accord avec les autorités chargées en Angleterre de contrôler l'emploi des navires anglais. Des programmes communs devront

être élaborés en collaboration du ministre du Commerce pour les transports de blés et les transports russes.

Les vapeurs transportant des chevaux pour le gouvernement français devront par exemple mettre leurs cales à la disposition du gouvernement anglais pour apporter des grains dans les ports anglais, après avoir déchargé des chevaux dans les ports français;

d) On comparera avec attention l'augmentation ou la diminution de trafic des lignes de navigation régulières des deux pays, par rapport à ce qu'elles étaient avant la guerre, en tenant compte des transports de guerre effectués;

7° Pour permettre à la France et à l'Angleterre d'assurer la coordination recherchée dans l'usage du tonnage dont elles disposent, les deux pays se communiqueront chaque mois l'état d'emploi de leur flotte marchande, ainsi que la situation de leurs ports maritimes.

L'échange de ces documents ne supprimera pas les autres informations qui s'échangent déjà à l'heure actuelle.

8° L'affrètement des vapeurs neutres sera centralisé entièrement par un bureau interallié à Londres;

9° Afin de porter remède à la crise sérieuse du charbon que subit la France actuellement, le gouvernement anglais s'efforcera de diriger, dans le plus bref délai, sur la côte Est de l'Angleterre, des vapeurs pouvant charger 25 cargaisons de charbon à gaz domestique;

10° Le montant du tonnage affecté au service du charbon entre l'Angleterre et la France sera fixé comme pour le tonnage de haute mer, mais la date prise comme base déterminée par un arrangement ultérieur.

11° Le gouvernement anglais autorisera le gouvernement français à affréter en « time charter » le plus grand nombre possible de navires actuellement utilisés pour le transport du charbon entre l'Angleterre et la France et qui ne seraient pas actuellement affrétés au temps. D'autre navires en remplacement pourraient même être pris s'il en est décidé ainsi après échange de vues entre les deux gouvernements. Il est entendu que les navires ainsi affrétés seront employés si le gouvernement anglais en exprime le désir pour le transport en fret de retour de minerais, de pyrites ou de bois de mines à destination de ports anglais;

12° Les amirautés des deux pays examineront d'un commun accord :

a) La possibilité de réduire la détention des navires dans les ports pour leur sécurité.

b) L'organisation du départ des navires ainsi détenus;

13° En vue de combler le déficit dans les approvisionnements d'acier fournis par l'Angleterre à la France, le gouvernement britannique est disposé à fournir le tonnage nécessaire pour l'enlèvement des contingents mensuels, et cela aussitôt que le gouvernement français fera con-

naître la date probable à laquelle seront terminés les déchargements d'acier portés par les navires actuellement en stationnement dans les ports français ou en route vers Nantes, et à condition que le gouvernement français garantisse un taux quotidien de déchargements de 500 tonnes, le temps commençant à compter à partir de l'arrivée du navire ;

14° Il est entendu que, dans le cas où il serait impossible de prélever sur le tonnage anglais alloué à la France, par le présent traité, les navires nécessaires au transport de riz, et de main-d'œuvre indigène en provenance de l'Indo-Chine vers la France, le Comité interallié d'affrètement des vapeurs neutres serait prié, en raison de la grande urgence de ces transports, de fournir ce tonnage en vapeurs neutres avant toute autre répartition aux autres alliés.

Annexe N° II

Comme suite à la Conférence des représentants des gouvernements alliés, tenue à Paris les 15 et 16 novembre 1916, et en conformité avec les accords généraux conclus à cette Conférence, Son Excellence M. Clémentel, ministre du Commerce représentant le gouvernement français, Son Excellence M. Raineri, ministre de l'Agriculture représentant le gouvernement italien, et le Très Honorable Walter Runciman, président du Board of Trade représentant le gouvernement britannique, ont conclu l'accord suivant au sujet de l'approvisionnement en blés.

(*s*) Clémentel.
(*s*) Raineri.
(*s*) Walter Runciman.

Le 29 novembre 1916.

ACCORD entre l'ITALIE, la FRANCE et le ROYAUME-UNI de GRANDE-BRETAGNE et d'IRLANDE

1° Les Alliés feront un effort commun pour :

a) Contrôler les différentes céréales qu'ils pourront, selon les besoins, décider d'inventorier ;

b) Acheter dans les autres pays et importer dans leur propre pays les céréales soumises à inventaire ;

2° Le blé (y compris la farine) est soumis à inventaire par le présent accord et sera désormais contrôlé suivant le plan défini par le présent accord ;

3° La France et l'Italie désigneront sans délai chacune un représentant à Londres, lesquels, se joignant à un représentant de la Commission royale des Blés, formeront le « Wheat Executive » qui fonctionnera autant que possible à l'instar d'une maison de commerce.

Sous réserve des limites et conditions imposées aux fonds mis à la disposition des représentants respectifs de la France, de l'Italie et de la Grande-Bretagne, le « Wheat Executive » aura pleins pouvoirs pour faire face aux besoins des Alliés, par l'achat et la répartition des céréales soumises à inventaire, et en assurera le transport.

Le « Wheat Executive » établira tels règlements et conservera telles archives qui paraîtront nécessaires pour la conduite de ses affaires. L'absence d'une décision unanime n'empêchera point le « Wheat Executive » d'agir, mais, dans le cas d'une différence d'opinion bien définie, le point en litige sera soumis aux gouvernements respectifs ;

4° Le « Wheat Executive » soumettra à inventaire et contrôlera les céréales autres que le blé, s'il le juge nécessaire ;

5° Le « Wheat Executive » prendra en considération les besoins de chaque Allié en importation de blé à partir du 1er novembre 1916, et des dates auxquelles les approvisionnements deviendront nécessaires, et réduira ces besoins aux chiffres les plus bas compatibles avec la sécurité des approvisionnements.

Les proportions dans lesquelles ces derniers chiffres seront fixés seront appelées ci-dessous « Proportions déterminées » pour chaque Allié ;

6° Le « Wheat Executive » recevra mensuellement de ses membres les renseignements complets concernant les stocks existants et la consommation dans les différentes nations alliées. Les « proportions déterminées » seront soumises périodiquement à révision.

Dans tout examen des besoins, on prendra en considération l'approvisionnement national en blé ouvert à la consommation de chaque Allié, ainsi que l'approvisionnement de blé importé ;

7° Le « Wheat Executive » fera une estimation du surplus de blé disponible pour l'exportation à l'ensemble des Alliés (y compris les blés non encore arrivés à la date du présent accord), au départ de chaque pays exportateur (appelé ci-dessous « surplus disponible »), faisant ressortir le montant des blés achetés par chaque Allié dans chaque pays exportateur, et la balance probable disponible pour les achats de l'ensemble des

Alliés (cette balance sera appelée ci-dessous « le blé disponible »). L'estimation du blé disponible sera soumise périodiquement à révision.

Sauf accord spécial contraire, le paiement sera fait au préalable par le gouvernement britannique et remboursé par la puissance alliée à laquelle le blé sera alloué, conformément aux arrangements intervenus entre les ministres des Finances des Alliés ;

9° Le « Wheat Executive » prendra en considération les différences de qualité et répartira autant que possible les achats parmi les Alliés, au fur et à mesure, de la manière suivante :

a) Chaque Allié conservera les quantités achetées avant le présent accord ;

b) Le surplus de blé disponible alloué à chaque Allié sera la balance entre la proportion déterminée et la quantité déjà achetée par lui.

Dans le cas où le « Wheat Executive » se trouverait dans l'impossibilité, lors de la répartition, d'allouer à un Allié sa part intégrale de blé achetée dans un pays, il répartira le blé acheté parmi les autres Alliés ;

10° Une moyenne de prix du blé disponible sera fixée dans chaque pays d'origine, indépendamment des autres, en tenant compte de la qualité, et supportée par les Alliés proportionnellement au montant du blé disponible de ce pays alloué à chacun d'eux.

Le « Wheat Executive » fixera périodiquement le taux approximatif des achats de blé disponible alloué à chaque Allié, et un règlement final aura lieu aussitôt que possible après la fin de l'année céréalière ;

11° Le transport de la part en blé revenant à chaque Allié, qu'il s'agisse de blé disponible ou de blé acheté antérieurement au présent accord au départ de chaque pays exportateur et non encore arrivé, est à la charge de l'Allié intéressé, et chaque Allié fera immédiatement tous ses efforts pour fournir au « Wheat Executive » les bateaux correspondant à ses obligations de transport.

Le « Wheat Executive » établira un programme commun en vue d'économiser le tonnage et de faciliter l'affrètement des navires (appelés ci-dessous navires supplémentaires) au compte de tout Allié qui ne pourrait pas, avec ses propres vaisseaux, remplir pleinement ses propres obligations de transport.

Le tonnage fourni par les Alliés sera employé par le « Wheat Executive » à sa discrétion, mais du tonnage de substitution sera accordé si les bateaux fournis par un Allié sont employés par le « Wheat Executive » au service d'un autre Allié ;

12° Le « Wheat Executive » aura la main mise sur tout le tonnage fourni par les Alliés pour les fins du présent accord et affrétera tout le tonnage neutre nécessaire. Les navires supplémentaires, neutres ou alliés, seront affrétés par le Wheat Executive à des taux qui seront

périodiquement adaptés aux circonstances nouvelles, et les taux payés aux navires supplémentaires battant pavillon allié comme base, pour commencer, 13/6 au départ des U. S. A. côte Nord sur le Royaume-Uni.

Le Wheat Executive fera la moyenne, sur des périodes convenables, du fret porté sur les navires supplémentaires, afin qu'un Allié ayant besoin d'un tonnage supplémentaire ne soit pas pénalisé du fait qu'un vaisseau neutre est affrété pour transporter sa cargaison : les frais de ces navires supplémentaires seront divisés proportionnellement entre les Alliés dont le tonnage dans la période en question n'a pas suffi à leurs obligations de transport et dont les besoins ont été satisfaits directement ou indirectement par les navires supplémentaires ;

13° Afin d'économiser le tonnage, il est entendu qu'on attribuera un caractère provisoire à la répartition du blé entre les Alliés dans les divers pays exportateurs ; cette répartition fixera la quantité de blé achetée pour chaque Allié, les frais et les obligations de tonnage, mais non la destination effective du blé : celle-ci sera déterminée par le Wheat Executive autant que possible, selon le principe que chaque pays exportateur doit livrer du blé au consommateur allié le plus proche, toujours sous cette réserve que ces arrangements d'expédition ne seront point une occasion de bénéfices pour un Allié aux dépens d'un autre, ni en blé, ni en tonnage ;

14° Le Wheat Executive devra toujours penser à l'avantage de centraliser tous les achats de blé pour le compte des Alliés et tout le tonnage engagé pour les transports de blé au compte des Alliés.

Le Wheat Executive demandera au Service des Transports des Amirautés alliées de se charger du contrôle exécutif du transport des blés, mais les instructions concernant tous les mouvements pour le transport des blés sous les pavillons alliés seront transmises dans tous les cas par l'entremise des autorités nationales compétentes, par leur représentant autorisé à Londres.

(*s*) Clémentel.

(*s*) Walter Runciman.

(*s*) Raineri.

Annexe N° III

NOTE CONCERNANT L'ACCORD CONCLU ENTRE M. CLÉMENTEL ET LES REPRÉSENTANTS DU GOUVERNEMENT FRANÇAIS ; ET LE MINISTÈRE DE LA MARINE MARCHANDE ET LE VICE-PRÉSIDENT DE LA COMMISSION DES BLÉS

1° Aecord norvégien :

Il a été reconnu que l'accord conclu, bien qu'il ait été fait par la Grande-Bretagne, et que les armateurs norvégiens considèrent la Grande-Bretagne comme responsable de son accomplissement, a été fait dans l'intérêt des Aalliés et le surplus de tonnage devra être réparti par le Comité d'affrètement interallié, d'après les principes qui régissent la répartition du tonnage neutre d'autre provenance.

Le premier emploi du fret norvégien obtenu sera, bien entendu, pour remplaeer les navires britanniques requis pour transporter des cargaisons en Norvège d'après les termes de eet arrangement, le surplus seulement étant distribué comme il est dit ci-dessus.

Les taux d'affrètement des navires norvégiens fournis en remplacement seront d'abord ceux applicables aux neutres dans leurs commerces respectifs, mais il est reconnu qu'un accord financier peut devenir néeessaire afin de rendre effeetive l'obligation acceptée par la Grande-Bretagne de réquisitionner autant de vaisseaux britanniques que la France doit en recevoir d'après les conventions en cours, pour rester à son service (ou d'autres en remplacement) à des taux qui en moyenne n'entraîneront pas une plus grande dépense que la continuation des charte-parties actuelles, excepté ce qui serait nécessaire pour faire face aux assurances croissantes ;

2° *Question des bois.* — La convention du 15 novembre 1916 sera remplacée à la fin de septembre 1917 par des arrangements faits sur les bases suivantes :

1° Le gouvernement britannique paiera au gouvernement français la valeur des bois qu'il lui sera permis d'abattre ;

2° L'obligation indéterminée de fournir du tonnage britannique, contenue dans la convcntion du 15 novembre 1916, sera annulée et remplacée par un nombre équivalent de navires mis au service de la Franee. Ce tonnage sera fourni aux mêmes conditions générales que tout le tonnage britannique au service de la France ;

3° Le gouvernement français donnera des instructions pour que toutes les difficultés soient évitées dans la mise à la disposition de Lord Lovat de toutes les forêts dont il doit assurer l'abatage pour l'armée britannique. La date du commencement de ce nouvel accord sera fixée, mais, si possible, ce sera la fin de septembre. Pendant ce temps les arrangements actuels continueront ;

3° *Fourniture de charbon à l'Italie.* — En vue de rendre les transports plus sûrs et plus économiques, et aussi d'augmenter la fourniture de charbon à la France et à l'Italie et de minerai à la Grande-Bretagne, le gouvernement français a fait les propositions suivantes que le ministre du Shipping a acceptées, sous réserve de l'approbation du gouvernement italien.

Le gouvernement français a indiqué que sans préjudice au développement de la fourniture maximum de charbon à l'Italie par Blaye (3.000 tonnes par jour), la France pourrait fournir jusqu'à 240.000 tonnes par mois de ses mines du Centre et du Sud-Est. Les arrangements seraient faits sur les bases suivantes :

La quantité moyenne de charbon livrée mensuellement à l'Italie par navires britanniques pendant les derniers 6 mois serait prise comme base et l'Italie serait assurée de la continuation de cette fourniture (avec le supplément indiqué ci-dessous) sans les risques actuels des transports par mer et accepterait cela comme la totalité des obligations de la Grande-Bretagne envers elle, quitte à faire des arrangements pour toute fourniture supplémentaire par ses propres navires ou par les neutres. La Grande-Bretagne retirera graduellement les navires transportant du charbon en Italie et transférera un tonnage équivalent à la France, remplacera le charbon ainsi perdu par l'Italie par la même quantité de charbon français, plus environ 15 pour 100.

Le charbon fourni en compensation du transport de minerai sur des vaisseaux italiens ou affrétés par l'Italie sera compris dans la quantité fournie à l'Italie sur des vaisseaux britanniques, et l'obligation de l'Italie de continuer le transport de minerai sur ces vaisseaux (italiens ou affrétés) restera en vigueur.

A mesure que le tonnage britannique sera ainsi retiré de l'Italie, il sera transféré à la France pour lui permettre d'augmenter son importation de charbon de Grande-Bretagne. En échange la France fournira du charbon à l'Italie comme il est dit ci-dessus et aussi autant de minerai de la côte septentrionale d'Espagne que le tonnage qui lui sera transféré aurait pu en transporter s'il avait été employé à transporter du charbon en Italie.

Pour éviter des calculs continuels au sujet des quantités ainsi dues, les chiffres suivants ont été pris pour indiquer la proposition.

Si 300.000 tonnes de navires britanniques sont retirées de l'Italie

pour la France, la France fournira 180.000 tonnes de charbon par mois à l'Italie (150.000 plus les 30.000), et 150.000 tonnes de minerai par mois à la Grande-Bretagne, en plus du minerai qu'elle fournit d'après les arrangements actuels.

Les 180.000 tonnes de charbon fournies à l'Italie par la France seront données au prix des 150.000 tonnes que l'Italie reçoit maintenant d'après les conventions actuelles, pourvu que l'Italie fournisse le matériel roulant nécessaire pour transporter le charbon des mines françaises aux centres de distribution.

Les chiffres ci-dessus ne sont donnés que pour indiquer les propositions des échanges, le projet devant être mis à exécution à mesure qu'il sera possible de le faire.

Les mêmes principes s'appliqueront aux 60.000 tonnes de tonnage danois dues à l'Italie par suite du récent accord danois, c'est-à-dire que la France utilisera ce tonnage. L'Italie recevra 30.000 tonnes de charbon supplémentaires de la France, et de la Grande-Bretagne 30.000 tonnes de minerai par des navires sous le contrôle de la France.

La proposition ci-dessus doit être discutée entre les représentants du gouvernement italien et ceux des gouvernements français et britannique, les détails exacts, particulièrement les conditions de la vente du charbon et la méthode de transport par terre, étant sujets à modification par arrangements entre la France et l'Italie ;

4° *Prêt de navires.* — Le gouvernement britannique mettra à la disposition du gouvernement français des navires par affrètement à temps, à un taux moyen de fret à fixer ;

5° *Retrait de navires britanniques.* — Le gouvernement britannique cessera de retirer des navires suivant le programme de retrait de 100 vaisseaux déjà notifié au gouvernement français ;

6° *Transport de blés.* — Le vice-président de la Wheat Commission et le ministre du Shipping conviennent, comme urgence, de fournir 150.000 tonnes pour le transport de froment d'Amérique ou des Indes durant septembre ; celles-ci avec les 140.000 tonnes déjà prêtées seront rendues par le gouvernement français après le 31 décembre 1917 ; la transaction étant réglée par la Wheat Commission a aussi convenu qu'il s'abstiendrait de toute intervention auprès de la Commis ion de répartition du tonnage neutre jusqu'à ce que la France ait obtenu 20.000 tonnes supplémentaires ;

7° Le gouvernement français convient, si les arrangements ci-dessus relatifs au charbon italien fonctionnent d'une façon satisfaisante, d'abandonner la question de l'augmentation du fret du minerai pour les navires neutres au service de la France qui rapportent du minerai en Grande-Bretagne, et en tout cas de renvoyer toute réclamation à ce sujet jusqu'à ce que le résultat pratique de ces arrangements soit visible.

Annexe N° IV

LETTRE DU 19 SEPTEMBRE 1918, DE M. LE MINISTRE DU COMMERCE A M. LE PRÉSIDENT DU CONSEIL DES MINISTRES, ET A M. WILSON, PRÉSIDENT DES ÉTATS-UNIS D'AMÉRIQUE FIXANT LES CONDITIONS ÉCONOMIQUES DES NÉGOCIATIONS DE PAIX

19 septembre 1918.

Le Ministre du Commerce, de l'Industrie,
des Postes et des Télégraphes,
des Transports maritimes
et de la Marine marchande,

à Monsieur le Président du Conseil,
Ministre de la Guerre.

Les victoires des armées alliées nous permettent d'entrevoir désormais comme n'étant plus très éloignée l'ouverture des négociations de paix.

Il est donc urgent que le Gouvernement de la République envisage dès à présent les conditions économiques de paix qui seront celles de la France. Il serait assurément prématuré d'examiner la base de nos futurs accords douaniers ; trop de facteurs divers, dont il nous est, à l'heure actuelle, impossible de calculer l'action, influeront sur ces négociations délicates où les Alliés auront à concilier des intérêts opposés ou même divergents. L'incertitude complète où nous sommes des conditions de la production et des prix de revient pendant la période de reconstitution rendent toute tentative entreprise dans ce sens non seulement stérile, mais périlleuse. Mais dès à présent, écartant ce qui pourrait diviser les Alliés, nous pouvons examiner ce qui les unit ; nous pouvons préparer l'organisation de leur défense commune contre un ennemi qui, loin de songer à désarmer, prépare déjà son offensive économique d'après guerre.

* * *

Il ne faut pas se dissimuler que la guerre actuelle, dans la genèse de laquelle les causes économiques ont joué un rôle essentiel, se terminera par une paix dans laquelle les éléments économiques tiendront une place

eapitale. Cette paix fixera pour une très longue période la situation commerciale et industrielle de notre pays. Il est temps de sortir des formules et d'arrêter quelques-unes des lignes directrices de ce que sera la doctrine de paix de la France. Il le faut pour que les délégués du Gouvernement, dans leurs conversations actuelles avec nos Alliés, pour que nos négociateurs, quand ils auront à discuter demain avec nos ennemis, puissent obéir à des directives précises. Il le faut encore pour que le Gouvernement puisse répondre aux questions qui lui seront éventuellement posées, à ce sujet, par le Parlement.

L'Ambassadeur de la République à Londres nous a signalé les efforts de certains hommes d'affaires anglais pour amener des groupes américains à conclure dès à présent des ententes particulières, limitées aux pays de langue anglaise. Il a indiqué qu'il serait déplorable que cette guerre, où s'est nouée l'alliance des grandes démocraties occidentales, aboutît à la constitution d'un monde britannique, peut-être même d'un monde anglo-saxon, où la France ne serait admise à entrer que comme un partenaire de second ordre. Il serait déplorable que ne soit pas envisagé, et si possible résolu avant la conférence de la paix entre les Alliés, le problème méditerranéen qui, depuis si longtemps, fait l'objet des préoccupations des inspirateurs de la politique navale de l'Allemagne.

Il ne serait pas moins déplorable qu'une question aussi capitale pour nous que la restauration de la Belgique pût être résolue, en dehors de nous, par un accord entre cet État et tel de nos Alliés.

Une autre raison nous impose d'agir. Depuis la réunion de la Conférence de Paris, de juin 1916, la situation s'est profondément modifiée de deux côtés à la fois. D'une part la Russie, qui n'avait jamais adhéré complètement et sans réserves aux résolutions de la Conférence, a, momentanément tout au moins, cessé de faire partie du système économique interallié. Le Gouvernement bolchevick a même fait de cet immense pays un domaine de colonisation allemande. Assurément, la France ne doit pas abandonner tout espoir de reconquérir le marché russe. Avec ses Alliés elle s'emploie déjà à cette tâche. Mais elle sera de longue haleine.

D'autre part, depuis juin 1916, l'alliance des peuples libres s'est élargie par l'adhésion de nombreux neutres, et en première ligne par celle de la plus grande puissance économique du globe, les États-Unis. Cet événement capital ayant son origine non dans des motifs intéressés, mais dans le plus pur idéalisme, a totalement bouleversé les conditions du problème. Si le Président Wilson, alors que les États-Unis étaient neutres, s'était tout d'abord montré hostile à toute mesure de coercition économique à l'égard de l'Allemagne, il s'est peu à peu rapproché des points de vue définis par nous en juin 1916. Tout en restant fidèles aux principes au nom desquels il était, et le peuple américain avec lui, entré

en guerre pour la paix du monde, il désignait, dès le mois de décembre 1917, l'arme économique comme un moyen efficace de ramener l'Allemagne au respect de ses obligations de Nation civilisée. Il était ainsi en complet accord avec la Commission que vous avez constituée vous-même, pour l'étude d'une Société des Nations, Commission qui met au premier rang des garanties d'une paix durable le recours, à l'encontre des récalcitrants, aux sanctions économiques.

Il ne saurait être question de solliciter du Gouvernement des États-Unis son adhésion aux résolutions de juin 1916, dont au surplus certaines parties sont caduques. Nous ne pouvons lui demander de revenir explicitement sur l'opposition qu'il a manifestée jadis. Mais, en nous inspirant du magnifique idéal qui est le sien, en faisant de cet idéal une défense contre les retours possibles de certains égoïsmes nationaux, l'heure est venue d'inviter le Gouvernement américain à examiner, de concert avec nous et avec nos principaux Alliés, les moyens de faire face à une situation nouvelle. C'est pourquoi, Monsieur le Président, je vous demande de bien vouloir nous réunir, M. le Ministre des Affaires étrangères et moi, dans votre Cabinet en vue d'examiner les données principales du problème et de préparer une deuxième réunion dans laquelle nos conclusions seraient soumises aux membres du Cabinet compétents en matière économique. Les résultats de cette consultation seraient ensuite entérinés dans une décision, prise en Conseil des Ministres, laquelle constituerait la base du programme de la politique économique de paix de la France.

Pour faciliter l'ouverture de cette procédure, j'ai l'honneur de vous soumettre ici les principales conclusions auxquelles ont abouti les travaux menés depuis plusieurs mois par les Services de mon Département, conclusions qui me paraissent, dans leur ensemble, devoir être retenues.

I

Il importe, en premier lieu, de bien se représenter comment s'engagera, sur le terrain économique, la négociation de paix.

L'Allemagne affichera la prétention de traiter non pas uniquement pour son propre compte, mais comme le syndic de tout un groupe, l'Union économique de l'Europe centrale. Suivant un mot récent du Vice-Chancelier Von Payer, les puissances centrales ne viendront pas au congrès comme des individus isolés, mais « comme un seul homme ». Assurément nous devrons opposer à cette prétention la question préalable. Assurément aussi tout ce que nous savons des dernières négociations austro-allemandes nous permet de douter de la solidité du bloc économique de l'Europe centrale. Toujours est-il que nous nous trouverons en présence de toute une série de conventions à long terme, notam-

ment de ces traités ukrainien, russe, roumain, finlandais qui seront produits comme des témoignages de l'existence de la Mitteleuropa. L'Entente a déjà déclaré qu'elle considérait ces traités comme non avenus; elle ne les reconnaîtra pas. Mais nous ne pouvons abolir le fait de leur conclusion. Sauf dans l'hypothèse de la dislocation de l'Autriche-Hongrie et de la constitution, dès avant la fin de la guerre, d'États slaves réellement indépendants, il faut nous attendre à voir l'Allemagne essayer d'utiliser ces instruments au moins comme monnaie d'échange ; il est dans les traditions de la diplomatie impériale de se faire payer ses renonciations à des prétentions même insoutenables.

Il est d'ailleurs, dans l'organisation de la *Mitteleuropa*, des réalités tangibles qu'il ne dépend pas de nous de supprimer : à savoir la création de cartels industriels germano-austro-hongrois, et l'établissement de tout un réseau de voies de communication, notamment de voies navigables qui assurent d'ores et déjà la domination économique de l'Allemagne sur les pays danubiens.

En pleine guerre, sans compter les millions et en employant la main-d'œuvre des prisonniers de guerre et spécialement des Français, l'Allemagne opère la jonction entre le Main et la Danube, c'est-à-dire entre Rotterdam et la mer Noire. D'autres travaux, en projet ou en cours d'exécution, uniront au Danube, non seulement Hambourg, mais Berlin et Stettin sans préjudice d'une voie qui, à travers l'ancien territoire russe, unira Riga et Odessa. J'indiquerai plus loin ce que cette politique de mainmise sur les routes fluviales de l'Europe centrale nous conduira à exiger. Pour l'instant, je me borne à indiquer que l'un des moyens de résister à la pression exercée par ce puissant système est entre nos mains ; ce moyen c'est de nous outiller nous-mêmes. Nous devons sans hésiter, ainsi que le propose M. le Ministre des Travaux publics, nous mettre résolument à entreprendre les voies ferrées et navigables Suisse-Orléans et le canal du Haut-Rhône. Ces travaux, en accroissant nos propres moyens de production, nous donneront des moyens indispensables de pénétration et en même temps ils libèrent la Suisse de l'attraction qui l'entraîne dans l'orbite de l'Europe centrale, en lui ouvrant les routes de l'Atlantique et de la Méditerranée.

*
* *

Se faisant le porte-parole plus ou moins autorisé de tout un groupe, l'Allemagne tentera de spéculer sur les divisions entre Alliés. On peut déjà, dans la littérature économique allemande, démêler les stratagèmes dont l'ennemi usera pour opposer tantôt la France à l'Empire britannique, tantôt l'Europe à l'Amérique, en dernier ressort, la race blanche à la race jaune. Nous serons victimes de ces tentatives de division si, à la *Mittel-*

europa, même officiellement dissociée, nous ne nous sommes à l'avance mis en mesure d'opposer un front économique unique.

Il est donc urgent, par un accord nouveau remplaçant les résolutions de juin 1916, d'aboutir à la formation, entre les démocraties alliées, d'une union économique qui formera le noyau central de l'union économique des peuples libres. Déjà les cadres de cette future alliance se dessinent dans les Conseils économiques interalliés qui fonctionnent, en pleine guerre, pour l'établissement des programmes joints d'importation des matières premières, pour l'achat en commun de certaines d'entre elles, pour la répartition des moyens de crédit dans certains pays producteurs, enfin pour la mise en commun de l'ensemble du tonnage des Alliés et sa répartition sur la base de l'égalité et de la communauté des sacrifices, selon les besoins les plus urgents pour assurer la poursuite victorieuse de la guerre et la vie économique de guerre de chaque Allié.

Il va de soi que, dans une union de cette nature, la France, et avec elle la Belgique, parce qu'elles auront le plus souffert, auront droit à un traitement privilégié. De notre point de vue national, nous aurons à faire valoir auprès de nos Alliés non seulement ce fait que notre territoire a été partiellement dévasté, mais encore que notre industrie a été absorbée, pour le compte et dans l'intérêt de tous, par le travail de guerre. La France n'a pas été seulement le champ de bataille ; elle a été seule pendant longtemps l'arsenal de la coalition. Il est légitime que nos Alliés s'emploient à faciliter la réadaptation de notre industrie aux œuvres de paix. En raison du temps plus long pendant lequel nous avons subi la guerre, en raison du fait qu'elle a précisément atteint les parties industriellement les plus riches de notre pays, celles qui possédaient la plus grande force contributive, nous aurons même le droit, avec la Belgique, à un coefficient de majoration dans le compte général de répartition.

Intérêt spécial de la France dans le sein de l'Alliance des peuples libres ; intérêt collectif, vis-à-vis des puissances centrales, de cette alliance dont l'union économique atlantique sera le centre, tels sont les deux objectifs que devront viser nos négociateurs.

* * *

Du point de vue national, comme du point de vue interallié, certains principes doivent être posés.

Le premier, c'est que l'Allemagne, responsable du formidable bouleversement économique déjà réalisé et dont les conséquences continueront à peser lourdement et longtemps sur le monde, l'Allemagne doit, en stricte justice, faire elle-même les frais des réparations nécessaires.

A cette vérité d'ordre élémentaire on oppose l'impossibilité matérielle où se trouverait l'Allemagne de relever tant de ruines. L'immensité

même du crime vaudrait au criminel l'impunité. On ajoute qu'une charge proportionnelle aux dommages causés écraserait complètement le vaincu, le réduirait en état de servage économique, ce qui enlèverait à l'humanité tout espoir d'une paix durable. Ainsi est née l'idée d'une sorte de caisse mondiale pour la réparation des dommages de guerre, caisse qui serait l'un des premiers organes de la Société des Nations.

L'Allemagne s'est immédiatement saisie de cette thèse.

Dans la paix roumaine, elle a très audacieusement essayé de faire triompher le principe que chacun réparera les dévastations opérées sur son territoire *ratione loci*, quel qu'en soit l'auteur responsable. Déjà elle avait proposé, en ce qui concerne la Belgique, la réparation en commun par une sorte de *pool* mondial. Dans le même ordre d'idées, Dernburg demande qu'une organisation mondiale répartisse les matières premières entre tous les peuples belligérants actuels ou neutres, au prorata de leurs besoins.

Entrer dans cette voie, ce serait faire à l'Allemagne un formidable cadeau. Ce serait vicier par avance l'œuvre future de la paix démocratique puisque nous renoncerions à la principale des sanctions prévues par le nouveau statut des peuples libres, la sanction économique. Ce serait enfin abolir l'article 3 de la Convention de La Haye, du 18 octobre 1907, sur les lois et coutumes de la guerre, article voté *sur la proposition de la délégation allemande :* « La partie belligérante qui violerait les dispositions du Règlement sera tenue à indemnité, s'il y a lieu. Elle sera responsable de tous actes commis par les personnes faisant partie de sa force armée. »

Ce texte très clair nous dicte notre conduite. La France doit d'abord demander à ses Alliés que soit établi, dans son intégralité, le passif de l'Allemagne et des puissances centrales. C'est cette note maxima qui sera présentée à nos ennemis devant le Congrès. Que, dans les conversations entre Alliés, nous avisions aux moyens de faire ce que l'Allemagne serait hors d'état de réaliser seule, d'accord ; mais il serait naïf et dangereux de le faire savoir à nos adversaires.

En fait, d'ailleurs, l'Allemagne n'est nullement hors d'état de réparer ses torts. Si réduits que puissent être les stocks de matières ou de produits dont elle dispose à l'étranger, il ne sont pas inexistants. Elle s'en fait, à l'heure où nous parlons, livrer par la Russie, asservie aux bolchevicks. Elle a dans ses ports un tonnage qui s'accroît par le travail silencieux de ses arsenaux, et qui peut remplacer une partie au moins du tonnage détruit par elle. Elle possède, sur les territoires alliés, des biens actuellement sous séquestre et qui sont ou doivent être liquidés comme l'ont été, en Alsace, les biens des Français ou même des Alsaciens « dénationalisés ». En compensation de l'outillage qu'elle a enlevé à nos industries du Nord et aux industries belges avec le propos délibéré de les

mettre hors d'état de produire, elle devra fournir des machines dont seule la livraison immédiate permettra à ces industries de reprendre leur activité.

Enfin, en dehors d'annuités en espèces, l'Allemagne pourra se libérer d'une partie de sa dette en nous fournissant, à des prix fixés, des quantités déterminées de matières premières. C'est le système d'indemnité déguisée qu'elle impose à la Roumanie. C'est le système que les moins annexionnistes des Allemands projetaient de nous imposer au cas où ils auraient consenti à nous rendre le sol même de Briey. En appliquant à l'Allemagne le « paterlegem quam fecisti », nous lui demanderions du charbon et, pendant la période nécessaire à l'équipement de l'industrie alsacienne, des potasses, c'est-à-dire précisément les deux matières dont elle entendait se servir pour résister à la pression économique des Alliés.

S'ils constatent l'insuffisance des moyens de libération de l'Allemagne, les Alliés pourront revenir à l'idée d'une caisse mondiale de réparation des dommages de guerre. Cette idée, ils la présenteront alors comme une concession consentie par eux à l'Allemagne, concession qui pourra être payée par des concessions équivalentes.

Le principe qui réglera les opérations de cette caisse, c'est le principe posé à Paris en juin 1916 d'un privilège en faveur des pays Alliés qui ont eu directement à souffrir de l'invasion. Notre nouvel Allié, les États-Unis, se ralliera certainement à cette manière de voir et admettra que la reconstitution intégrale de la France du Nord et de la Belgique est essentiellement la chose de tous, la tâche primordiale de la ligue économique des peuples libres.

III

Ces principes dégagés, il nous restera à prendre des garanties pour que l'Allemagne ne soit pas tentée une seconde fois de faire servir sa force économique à des buts impérialistes. C'est par une organisation économique du monde que nous empêcherons le retour du militarisme prussien.

On a souvent fait état de l'arme que possèdent les Alliés sous la forme des matières premières. J'ai, d'accord avec vous et au nom du Gouvernement, eu l'occasion d'exposer cette thèse devant le Parlement. Le Sénat y a donné son adhésion à la suite de l'interpellation Perchet. Mais cette arme, virtuellement très puissante, les Alliés n'en ont pas encore fait une réalité.

Il importe, en premier lieu, d'établir entre Alliés un classement rationnel des principales matières, de voir celles dont nous possédons le contrôle à peu près intégral, celles dont nous n'avons que le contrôle partiel, celles que nous n'avons pas intérêt à contrôler.

C'est en s'inspirant des résultats de ces études que les Alliés établiront les contingents de répartition. Mais il doit rester entendu que nul des Alliés ne pourra considérer le monopole naturel que lui confère la possession à peu près exclusive d'une matière comme un droit de contingenter arbitrairement l'approvisionnement des autres Alliés. Il ne suffit même pas que chacun des Alliés reçoive de ces matières les quantités qui lui seront nécessaires dans une proportion équitable, il faudra en outre garantir à tous les Alliés des conditions de prix et de fret sensiblement équivalentes. Cette péréquation sera le durable ciment de l'alliance.

L'Allemagne invoquant la nécessité de restaurer dans sa plénitude la paix économique, réclamera sa part de matières, notamment de matières tropicales. C'est alors qu'apparaîtra le programme de Dernburg, d'un consortium mondial des matières premières, « d'une alliance des peuples pour l'approvisionnement général de l'humanité appauvrie ». Là encore l'Allemagne, en se plaçant sous l'égide de la Société des Nations, échapperait à toute responsabilité. Assurément il ne saurait entrer dans l'esprit des Alliés, la paix juste une fois conclue, le militarisme allemand mis hors d'état de nuire, de priver d'Allemagne des moyens de vivre et de reprendre le travail. D'autre part, il est de leur intérêt de rouvrir le marché allemand à certains de leurs produits naturels ou fabriqués. Mais cette considération ne saurait les empêcher d'utiliser leur maîtrise dans la production des matières premières essentielles comme un moyen de pression pour convertir l'Allemagne à l'idée d'une collaboration pacifique avec les autres nations.

C'est sous le prétexte de régler d'une façon simple la question des matières premières que l'Allemagne, après avoir affiché au cours de la guerre des ambitions coloniales agressives et démesurées, revendiquera la restitution de ses colonies, ou plutôt la constitution d'une *Mittelafrika*, pendant de la *Mitteleuropa*. L'Angleterre et surtout ses Dominions semblent peu disposés à admettre cette prétention. Il faudra dans tous les cas que les Alliés se mettent d'accord sur ce point, si ce n'est de suite, au moins avant l'ouverture des négociations de paix.

L'Allemagne, toujours en faisant appel à nos sentiments humanitaires, demandera le retour à la clause de la nation la plus favorisée, qu'elle essaiera d'ailleurs de nous présenter comme compatible avec la constitution d'une union économique de l'Europe centrale fondée sur des tarifs préférentiels, que malgré les grandes difficultés déjà rencontrées les dirigeants allemands ne désespèrent pas d'édifier. La dénonciation d'ores et déjà décidée de nos accords commerciaux nous permet de déjouer cette manœuvre. En demandant au Gouvernement de prendre cette initiative qui commence à se traduire par des actes concrets, les Ministres du Commerce et des Affaires étrangères ont eu pour but de préparer le champ libre à nos négociateurs. Mais il ne faudrait pas

qu'après avoir reconquis notre liberté tarifaire, nous nous trouvions isolés dans le monde et soumis même par nos Alliés à un régime de défaveur.

Or l'Angleterre a rompu, elle aussi, avec la clause de la nation la plus favorisée. Sans que nous puissions d'ores et déjà connaître exactement la position que prendra le Gouvernement britannique, nous ne saurions nous dissimuler la puissance du mouvement qui pousse l'Angleterre à former, avec les Dominions, un vaste système économique, constitué sur la formule des tarifs préférentiels. Vous estimerez, sans doute, Monsieur le Président, qu'il nous appartient de rappeler amicalement à nos Alliés les services que la France a rendus à l'Empire britannique. C'est sur notre sol que se joue le sort de cet empire ; c'est en partie à nos armées, c'est pendant longtemps surtout à nos armées qu'il aura dû sa victoire. Ces sacrifices nous donnent le droit d'entrer, au moins pendant toute la durée de la période de reconstitution industrielle et de restauration économique qui suivra la guerre, dans la nouvelle communauté économique avec une situation égale à celle des Dominions. Toute autre solution impliquerait pour la France une diminution de sa situation économique d'avant-guerre. Pour prendre un exemple concret, il serait intolérable que les produits de l'Alsace redevenue française jouissent, sur le marché britannique, d'un traitement moins favorable que celui qui était accordé, avant la guerre, aux produits de l'Alsace annexée à l'Allemagne.

Ce n'est pas seulement pour leurs marchandises que nos ennemis solliciteront l'égalité commerciale, c'est encore pour leurs nationaux. Or, certains de nos Alliés ont déjà modifié les clauses des anciens traités d'établissements, et réservé à leurs nationaux — en prévoyant la concession de licences particulières — l'exercice de certaines professions. Si nous ne les suivions pas dans cette voie, nous risquerions de canaliser les Allemands vers la France, et spécialement vers les professions où leur activité est apparue comme la plus dangereuse.

* * *

Nous devons, en nous inspirant d'une formule du Président Wilson, revendiquer la liberté du trafic sur les grands fleuves internationaux, liberté qui avait été nommément établie sur le *Rhin* et déjà posée comme un idéal universel par le Congrès de Vienne. Redevenus riverains du Rhin, ce ne sont pas seulement nos droits, ce sont ceux des neutres (Suisse, Pays-Bas) que nous défendrons en exigeant le retour au traité de 1815 et à la convention de 1868, que l'Allemagne a violés et qu'elle s'apprête à violer encore. Nous aurons de même à rétablir la pleine liberté du Danube.

Cette notion de la liberté du trafic international devra si possible s'étendre au trafic ferroviaire. Non seulement nous pourrons nous entendre avec l'Italie pour imposer à nos ennemis l'abandon de la néfaste convention du Gothard, mais nous devrons faire admettre un régime spécial pour les marchandises transitant, par les voies ferrées de l'Europe centrale, d'un pays de l'Europe occidentale vers un pays tiers. C'est seulement ainsi que nous briserons l'espèce de monopole des transports que l'Allemagne s'était arrogé déjà en partie, grâce à ses procédés douaniers et à ses organisations de groupe des marchandises.

* * *

Deux grosses questions resteront à examiner si nous voulons empêcher l'Allemagne de poursuivre de nouveau son rêve de domination économique : celle du *dumping* et celle du camouflage.

Il serait naïf de nous fier à la parole de Helfferich : « Pas de guerre économique après la guerre », et de croire que l'industrie allemande assagie va renoncer à l'arme déloyale du dumping. Tous les rapports de nos agents diplomatiques et consulaires, tous les renseignements qui nous arrivent des pays neutres, les déclarations mêmes des économistes allemands ne nous permettent pas de douter que l'Allemagne compte inonder le monde de produits à prix artificiellement abaissés ; la structure même du grand cartel des produits chimiques nous fait saisir l'action de l'État qui, par des concessions fiscales, mettrait cette industrie allemande en mesure d'étouffer ses rivales naissantes.

Pour parer à ce danger, il ne suffira pas d'adopter chez chacune des nations alliées une législation analogue à la législation canadienne qui prévoit des sanctions contre le dumping. Si l'on veut que cette mesure soit efficace, il conviendra de faire de cette législation une législation internationale et, pour pouvoir constater à tout moment les violations de cette loi commune, il faudra constituer des offices nationaux des prix de revient et les unir en Office international.

Ces offices des prix de revient auront en outre l'avantage de pousser à la diminution des prix par l'accroissement de production et par le travail en séries.

Pour le camouflage, c'est-à-dire la transformation des produits allemands en produits d'apparence neutre, il est ouvertement et cyniquement préconisé en Allemagne comme un moyen de reconquérir, après la guerre, les marchés où la haine de l'Allemagne provoquerait une sorte de boycottage moral des produits allemands. Les Allemands les plus libéraux, comme Gothein, vont au moins jusqu'à demander la suppression des indications d'origine. Accepter cette suggestion, ce serait livrer nos propres industries à la ruine et, du même coup, empoisonner nos rela-

tions avec les neutres. En fait, nous savons que toute une campagne est menée actuellement auprès des industriels des pays neutres pour les amener à recevoir après guerre des produits allemands presque finis, et à les faire passer sur les marchés de l'Entente comme produits neutres.

Il nous appartiendra, d'accord avec nos Alliés, de sauvegarder les appellations d'origine des produits français, mais aussi de nous assurer de l'origine réelle des produits dénommés neutres.

Dans l'intérêt des neutres, s'ils veulent trafiquer librement avec nous, il importe donc que ceux-ci admettent le maintien, après guerre, des mesures de contrôle que les Alliés ont, pendant la guerre, organisées sur leurs territoires respectifs, contrôle qui devra porter à la fois sur la part du produit étranger incorporé dans le produit qualifié neutre et sur la part du capital étanger investi dans les entreprises neutres. Les puissances de l'Entente ne pourront faire bénéficier des tarifs consentis par elles aux neutres amis que les marchandises qui auront subi victorieusement cette double épreuve. Nous ne nous dissimulons pas ce que peut avoir de pénible cette intervention dans la vie industrielle des neutres ; il y a là une sorte de limitation de leur souveraineté économique. Mais elle est de toute nécessité, et elle perdrait tout caractère blessant si ces mesures étaient décidées par une Conférence internationale à laquelle les neutres seraient conviés, et appliquées par une autorité internationale.

Cette autorité aurait à dire comment on peut distinguer du camouflage le loyal exercice du trafic de perfectionnement qui consiste à réserver à un peuple, particulièrement apte à ces opérations délicates, le finissage et l'assemblage des pièces préparées par un autre, plus qualifié pour la production massive. Nos accords industriels avec nos Alliés anglais, belges, surtout américains, seront très souvent négociés sur cette base. Mais il s'agit là d'opérations connues, ouvertement pratiquées, toutes différentes du camouflage commercial recommandé aux exportateurs allemands par leurs directeurs de conscience.

Pour conclure, il me paraît, après étude, que le Gouvernement devrait prendre de suite l'initiative de la réunion d'une Conférence des principaux États alliés (États-Unis, France, Grande-Bretagne, Italie et Belgique), en vue d'établir un accord sur la base des principes déjà acceptés par la France, l'Angleterre et la Belgique en 1916, et qu'il s'agirait d'élargir et d'adapter à la situation actuelle ; de cette réunion nous nous efforcerions de faire sortir, avec l'union atlantique comme centre, l'union économique des peuples libres. L'ordre du jour que nous proposerions à nos Alliés pourrait être le suivant :

1° Établissement, en son entier, du passif de l'Allemagne, considérée comme responsable du bouleversement économique du globe, en vue de

mettre à sa charge le fardeau des réparations dans la mesure la plus large où elle le pourra supporter ;

2° Pour le surplus, intervention collective des nations libres, cette intervention étant considérée comme une avance morale consentie à l'Allemagne, et étant entendu que les pays dévastés, dont la restauration doit être intégrale, conservent à cet égard un droit de première hypothèque absolument intangible ;

3° Utilisation rationnelle et systématique de l'arme des matières premières comme moyen de contraindre l'industrie allemande à la collaboration pacifique avec les autres nations ;

4° Liberté du trafic sur les routes internationales fluviales ou ferroviaires ;

5° Surveillance et répression internationale du *dumping* et du camouflage ;

6° Subsidiairement, revendication pour la France et la Belgique du traitement le plus favorable dans la Société économique des nations alliées.

Cet ordre du jour constituerait en réalité la base du programme français des conditions économiques à imposer lors des négociations de paix. Pour éviter que les divers départements ministériels et nos agents à l'étranger ne préconisent des solutions allant à l'encontre de celles du Gouvernement, il conviendrait, sans même attendre le résultat de la Conférence interalliée, de faire connaître à titre confidentiel à nos administrations intéressées, quels sont les points capitaux de la doctrine du Cabinet.

J'ajouterai qu'avec la réalisation de ce programme, qui devra se poursuivre en grande partie par des moyens interalliés, devrait marcher de pair, en France même, un travail préparatoire qui mettrait nos lois en harmonie avec des principes généraux et permettrait de combler rapidement les lacunes de notre propre législation.

Si vous vouliez bien, Monsieur le Président, accepter ces suggestions ; si, après avoir étudié dans de rapides conférences interministérielles les modifications qu'elles peuvent avoir à subir, le Gouvernement que vous présidez voulait bien les faire siennes ; si nous avions la satisfaction de les voir acceptées par nos Alliés, j'ose croire, Monsieur le Président, que nous aurions préparé pour la France de demain, après la crise terrible qu'elle a traversée sans faiblir, une ère de prospérité économique, et que nous aurions contribué du même coup à rendre durable la paix que la victoire des armes nous aura permis d'imposer.

(*signé*) CLÉMENTEL.

INDEX

A

Accords économiques interalliés, 13, 46, 33-91, 96-113, 121, 122, 146, 219, 242, 250, 251, 262, 263, 275, 302, 310-312 ; rupture des —, 317, 318 ; — de juillet 1915, 62 ; — de septembre 1915, 62 ; — de janvier 1916, 47 ; — des 5 et 7 février 1916, pour le sucre, 47, 85-87, 118 ; — de mars 1916, 62 ; — du 25 mai 1916, pour le charbon et pour le fret, 88, 89 ; — pour la laine, 88 ; du 1er juin 1916, pour le fret, 101, 138 ; — de juillet 1916, pour licences d'importations, 82-85 ; — du 15 novembre 1916, 162, 330-333 ; — du 26 novembre 1916, pour les achats du blé, 104, 105, 108, 109, 220, 330-333 ; texte de l'— du 29 novembre 1916, 330-333 ; — du 3 décembre 1916, pour le fret, 111-113, 138-141, 143, 146, 150-152, 159, 163, 219, 317, 318, 327-336 ; son inexécution, 114-116 ; son texte, 327-330 ; — de mars 1917, 125-131, 219 ; — du 24 août 1917, 157, 158 ; — d'août 1917 pour le tonnage, 162-165, 219, 334-336 ; négociations en octobre 1917, et — du 3 novembre 1917 pour le tonnage, 166-195, 199, 221, 249-251, 272, 275 ; son texte, 193 ; — du 3 décembre 1917 (voir : conférences) ; — norvégien, 241, 334 ; — Reading-Clémentel, 291 ; — avec l'Uruguay, 282 (voir : conférences ; négociation).

Achats en commun, 61-64, 75, 76, 87, 90, 92, 99, 106, 107, 137, 159, 165, 167, 218, 221, 222, 253, 266, 271, 273, 274, 313, 341 (voir : Exécutives) ; — de navires, 145, 219.

Acier, 5, 31, 65, 102, 104, 113, 125, 143, 185, 206, 209, 211, 231, 235-237, 275, 281, 320, 329.

Activité économique, XIII-XV, XVII, XIX, XXII ; 1, 5, 12, 29, 116, 122-124, 135, 180, 189, 201, 202, 206, 210, 215, 219, 220, 297, 302, 321, 322 ; l'— au début de la guerre, XIII-XXII ; en France, 1-7 ; 29, 30 ; en Angleterre, 7-13 ; 29, 30 ; premières atteintes à la liberté de l'—, 36-58 (voir : contrôle ; étatisme) ; coopération interalliée pour l'—, 59-92 ; pool des transports, 95-113 (voir ces mots) ; crise des transports en 1917, 114-149 ; négociations en août 1917, 150-165 ; en octobre 1917, 166-195 ; — des États-Unis, 202-215 ; — de la France en 1917, 216-219 ; 231 ; crise de l'hiver 1917-1918, 231-247 ; deuxième session du conseil, nouvelles restrictions aux importations, 248-259 ; les transports d'avril à août 1918 et la question des crédits, 261-280 ; la session d'octobre 1918, 281-291 ; la rupture des liens économiques à l'armistice, 292-318 ; conclusions, 319-323 ; l'organisation économique de la paix, 337-348.

Adjudication, 39.

Aéronautique, 190, 187, 232.

Affrètements (voir : fret).

Afrique, 281, 282 ; — du Sud, 10.

Agriculture, 1, 74, 160, 167, 168, 216, 219, 228, 292 (voir : récoltes).

Albert Stanley (Sir —), 118, 123-128, 157, 173-184, 189, 199, 277.

Alcool, 5, 21, 157, 216, 233, 282.

Aldrich Vreeland Emergency Currency Act, 205.

Algérie, 51, 98, 232, 264, 282.
Alimentation, XX ; 2, 5, 11, 12, 16, 17, 30, 33, 35, 41, 44, 46-58, 60, 76, 92, 102, 103, 106, 118, 120, 122, 132, 144, 160, 161, 168-172, 175-179, 183, 185, 189-194, 206, 223, 229, 256, 259, 293, 306, 311, 312, 317, 319.
Allemagne, 2, 6, 15, 43, 44, 67, 68, 71, 91, 115, 116, 123, 141, 201, 203, 207, 208, 221, 247, 292, 297-300, 303, 304, 314, 316, 317, 338, 339, 342 ; son apogée, 68,
Allen (J. E. —), 18.
Alliés (les —), XVIII, XXI, XXII ; 1-3, 7, 12, 13, 17, 20, 22, 25, 42, 59, 60, 64, 66-71, 74-78, 84, 85, 88, 92, 95, 96, 101, 105, 106, 114, 120, 122, 124, 125, 132, 136, 140, 141, 148, 150, 154, 158, 159, 165, 174-177, 180, 187, 199, 200, 213, 219, 221, 224, 225, 228, 233, 235, 250, 256, 262, 266, 276, 277, 301, 319, 337, 338 ; dépenses des — (voir ce mot) ; coopération économique inter — 59-92, 136 (voir : accords).
Allocations, 18.
Allumettes, 268, 281, 285.
Alsace, 342, 345.
American Food Administration, 227, 234,
Amérique du Sud, XV ; 10, 48-54, 62, 75, 147, 211, 214, 227, 238, 247, 252, 266, 274, 281, 282.
Amiens, 248, 254, 255.
Amortissement, 23.
Amsterdam, 29.
Angleterre, XV-XXI ; 3, 6-12, 15-22, 24-27, 29-38, 40-42, 45-60, 62-92, 95-149, 150-165, 166-195, 199-202, 213, 214, 219-222, 225-227, 231-234, 236, 237, 241-244, 249, 250, 252, 256, 264, 266-268, 270-272, 284, 286, 293-296, 306-314, 321, 322, 327-334, 344, 345, 347 ; la crise en — à la mobilisation, XV, XVII-XX ; au début de la guerre, 7-12 ; ses dépenses de guerre, 16-22 ; crise des transports, 114-149 (voir : marine marchande ; assistance de l'—).
Anvers, XV.
Aperçu général de la situation économique, 1-13.
Argent, XIX ; 32, 41, 128 (voir : capital).
Argentine (**République** —), 49-58, 62, 97, 98, 105, 147, 153, 227, 266, 274, 322.
Arkhangelsk, 85, 98.
Arlotta (M.), 179.
Armée française, 60, 65, 68, 73, 92, 102, 103, 106, 122, 124, 160, 172, 216, 234, 236, 337, 248, 261, 264, 337, 345 (voir : ravitaillement) ; — américaine, 115, 199, 200, 224, 227, 230, 235, 251, 269, 273, 276, 287, 289, 290, 307 ; son transport, 223, 230, 251, 273, 283, 287, 307 ; — anglaise, 7, 8, 10, 11, 19, 20, 26, 27, 47, 60, 68, 103, 109, 111, 124, 162, 261, 327 ; — allemande, 68, 248 ; — russe, 11, 68, 85, 115 ; — italienne, 248 ; — turque, 68,
Armements, XIII, XIV, XXII ; 1, 18, 160, 167, 185, 223, 231, 233, 235-237, 265, 278, 279, 281, 300 (voir : fabrications).
Armistice, 68, 107, 271, 292-318, 320 ; mesures prises à l'—, 292-296.
Arrêt émotif de la vie économique, XV ; 1, 2 (voir : activité économique).
Arrêtés des 13 avril, 12 mai, 8 juillet et 13 juillet 1917, 151.
Arthur Salter (Sir —), 60, 65, 66, 110, 141, 224, 239, 244, 253, 256, 258, 267, 273, 275, 277, 288.
Articles de Paris (voir : modes).
Asquith (M. —), 293.
Assistance financière de l'Angleterre à la France, 64, 92. — maritime, 65-67, 92, 96, 100, 115, 155 ; — donnée par l'Amérique, 115, 201, 202, 226, 227, 230.
Assurances maritimes, XVIII, XX, XXI ; 4, 6, 101, 138, 156, 164, 165 ; — norvégiennes, 156 ; 334.
Athènes, 229.
Atrocités, 200.
Atteintes à la liberté économique, 39, 58 (voir : contrôle ; étatisme ; liberté).
Attolico (M. —), 107, 239.
Australie, 10, 47-50, 53-58, 61-63, 97,

98, 100, 105-108, 117, 120, 211, 233, 281.
Automobiles, 79, 80, 83, 157.
Autriche, 16, 43, 44, 67, 68, 292, 304, 340.
Avoine, 65, 117, 178, 179, 187, 206, 232, 267, 276, 284, 285, 289.

B

Baisse, XV, XX (voir : prix ; coût) ; — des exportations, 6, 8, 26, 27.
Balance du commerce, 12, 26-30, 46, 73, 121, 154, 157, 206, 208, 210, 222.
Baldwin Locomotives, 211.
Balfour (Lord —), 119, 121, 124, 132, 157, 185, 188, 189, 193, 293, 307.
Bark (le ministre —), 20.
Banques, XVI-XIX ; 3, 6, 7, 41, 64, 91, 92 ; — de France, XVI-XVII ; 3, 6, 7, 23, 24, 87, 218, 317 ; — anglaises, XVII-XIX ; 8, 11, 23, 24, 26, 46, 64, 203 ; — d'Angleterre, XIX ; 23, 24, 64, 317 ; — américaines, XV ; 203-206, 213-215 (voir : Federal Reserve).
Baruch (M. —), 279, 313, 316, 317, 320, 321.
Battage des récoltes, 168, 169 (voir : récoltes).
Bay Steamship Company, 309, 310.
Beale (M. —), 184-186, 250.
Belgique, XXI ; 3, 9, 51, 98, 200, 218, 223, 228, 259, 262, 272, 284, 302, 307, 308, 316, 338, 341, 347.
Bell (M. —), 107.
Belligérants, XV, XVII, XVIII, XX, XXI ; 1-3, 7, 11, 15, 16, 40 ; leurs charges, 33 (voir : dépenses).
Bérenger (Henry —), 242, 252.
Berlhe (M. de —), 67, 100, 249.
Berlin, XV ; 277, 299, 340.
Bernardsky (Michel V. —), 63.
Besoins (voir : programmes).
Bethleem Steel, 211.
Beurre, 33, 139, 179.
Bienaimé (amiral —), 81.
Bijoux, 122, 129, 131, 133, 136, 157, 158.
Billets de banque, XVI ; 3, 23, 24 (voir émissions).
Bill of Exchange (voir : lettres de change).
Biscuits sucrés, 121, 122, 126, 129, 161.
Blé, 47-58, 59, 60, 85, 95-109, 116, 117, 136, 138, 139, 143, 151, 153, 158, 160, 162, 168-176, 178, 179, 184, 185. 190, 206, 209, 216, 218, 219, 227-229, 232, 233, 235, 240, 247, 249, 266, 267, 322, 327-336 ; les besoins de — en 1916, 97, 98, 107, 108 ; accord pour les achats de —, 104-109 (voir : céréales).
Bliss (général —), 230.
Blocus, 2, 6, 10, 28. 41, 42, 76, 77, 201, 204, 220, 230, 271, 314, 322, 323.
Blue Book, 117.
Board of Trade (voir : Ministère du —)
Bohême, 302, 307.
Bois, 32, 78, 85, 118, 127, 157, 162, 252, 268, 272, 281, 285, 308, 311, 312, 334.
Bonar Law (M. —), 157, 183.
Bons du Trésor, 20, 21, 64, 209, 215.
Bordeaux, 103, 214, 228, 238, 245, 267.
Boret (Victor —), 253, 268, 307.
Bouisson (M. —), 242.
Bourses, XV, XIX ; 3, 208.
Bradstreet, 32.
Brésil, 223, 273.
Brest, 250.
Briand (Aristide —), 67, 120, 124.
Bruxelles, XV.
Budapest, XV.
Budgets, 17-22, 35.
Buenos-Ayres, XV ; 147.
Bulgarie, 3, 68.
Bureau français à Londres pour les licences, 84, 119, 130, 131, 134 ; — anglais à Paris pour les licences, 82, 119, 130, 131, 154 ; — central international des affrètements, 77, 92 ; — interallié des affrètements neutres, 139, 140 ; — international du travail, 323.

C

Cabinet de guerre (le — à Londres), 171-176, 177, 179, 183-185, 188 ; — du 3 novembre 1917, 185.
Café, 122, 268.

Caisse mondiale de réparations, 342, 343,
Cambon (Paul —), 118, 120, 132.
Camouflage, 346,-348.
Canada, 6, 10, 30, 31, 49-53, 62, 63, 97, 98, 103, 105, 106, 109, 120.
Caoutchouc, 2, 51, 72, 91, 92, 157, 292, 322, 337.
Capital, XIV-XVI; 3, 7, 11, 34, 41, 51.
Capture (voir : prises).
Carcano (M. —), 21.
Cardiff, 110.
Cargaisons, XX, XXI.
Cartes de rationnement, 161, 186.
C. A. T. M. (voir : Conseil interallié des transports maritimes).
Cavassola (M. —), 84.
Céréales, 32, 47-58, 62, 97-99, 104-108, 139, 140, 159, 168-170, 172, 174, 175, 178, 179 184, 190, 219-221, 227-229, 233, 235, 249, 250, 252, 266, 267, 273, 276, 281, 284, 287, 330, 331, 336 (voir : blé); pénurie en 1917, 168-172 (voir : accords du 3 novembre 1917).
Chambres de commerce, 81, 124, 131, 299, 300, 323: — des États-Unis, 299, 300.
Chambre des députés, 13, 35; — des communes, 7, 35, 99, 122, 297.
Change (le —), XV, XIX; 12, 13, 29, 34, 46, 53, 62, 63, 69, 77, 86, 92, 119, 121, 133, 154, 208-210, 218, 222, 229, 298, 316; baisse du — 29, 34, 63.
Chanvre (voir : laine ; lin).
Chapsal (M. —), 62.
Charbon, 5, 33, 42, 66, 69, 70, 88-91, 95, 101-105, 109-112, 118, 125, 137-142, 148, 151, 153, 160-162, 169, 180, 219, 228, 229, 234-239, 245-256, 263, 264, 268, 272, 277, 281-287, 290, 303, 309, 316, 317, 328, 329, 335, 336, 343; accords pour le —, 88, 89, 109; — à gaz, 102, 110, 112.
Chargements et dé— (voir : ports).
Charpentier (M. —), 249.
Chartering Committee, 240.
Chemins de fer, XIX ; 3, 5, 6, 40, 81, 85, 91, 103, 109-112, 147, 162, 211, 218, 229, 235-237, 253, 254, 259, 261, 264, 268, 275, 277, 282, 293, 328, 346.
Chèques (voir : lettres de change).
Chevaux, 61, 206, 266, 329.
Chicago, 51, 54, 99, 205, 214.
Chili, 51, 232, 245, 265, 292.
Chine, 214, 223.
Chômage, 5, 8, 10, 73, 81, 124, 127, 138, 161, 206, 297, 302, 305.
Churchill (M. W. —), 275.
C. I. R. (voir : Commission internationale de ravitaillement).
Circulation, XV-XIX; 3, 7, 23, 24, 204, 205.
Classe ouvrière, 5, 12, 13, 33, 37, 99, 211, 218, 231, 293.
Clause de la nation la plus favorisée, 126, 296, 344, 345, 348.
Claveille (M. —) 110, 253, 254, 268.
Clemenceau, 221, 223, 238, 279, 337.
Clémentel (M. —) 62, 63, 72-75, 78, 86, 87, 91, 101, 104, 105, 107, 109, 110, 114, 118, 121, 123-127, 135, 150, 163-165, 166, 167, 171-186, 188, 190-195, 199, 219-221, 223, 224, 238-240, 242-244, 246, 250, 253, 254, 255, 262, 268, 273, 275, 277, 279, 283, 291, 301, 303, 307, 309-311, 313, 314, 316, 317, 322, 327, 330, 333, 337, 348 ; rapport de M. — du 22 août 1918, 273, 274 ; lettre de M. — du 19 septembre 1918, 337-348.
Coal Price Limitation Act, 88 (voir : charbon).
Coignet (M. —), 124.
Colis postaux, 85.
Colon (port de —), 266.
Colonies françaises, 170, 180, 218, 232, 238, 251, 265, 344 ; — anglaises 295, 296, 344 (voir : dominions).
Comités, 144, 171-174, 267-269, 278, 281 ; — d'achat de blé, 99, 100, 220 ; — d'achat de cuirs et peaux, 313 ; — d'aéronautique, 278 ; — des céréales, 305 ; — du charbon, 268, 281 ; — des chars d'assaut, 278 ; — chimique, 278 ; — consultatif des arts et manufactures, 279 ; — de contrôle général en Angleterre, 35 ; — de contrôle de la marine, 65-67 ; — de contrôle de la marine à New-York, 242 ;

— de défense impériale britannique, XXI ; — des dérogations, 134, 151 ; — exécutif des importations, 231, 243, 262, 281 ; — des explosifs, 278 ; — des graines, 268, 281 ; — de guerre, 174 (voir : cabinet de guerre) ; — des huiles minérales, 268, 281 ; — interalliés, 228, 239 ; — interallié d'achats, 271, 313 ; — interallié des transports maritimes, 224, 225, 238, 240, 241, 261, 281 (voir : Conseil interallié des transports maritimes) ; — interministériel des importations, 268, 279 ; — interministériel du pétrole, 242 ; — international d'affrètement, 101, 219, 334 ; — internationaux du C. A. T. M., 281 ; — de la marine marchande, 141 ; — du matériel des chemins de fer, 268 ; — des matières grasses, 152, 268 ; — des minerais, 268 ; — d'octobre 1917, 172, 173 ; — de politique commerciale et industrielle, 119, 120, 293 ; — permanent de coopération interalliée, 76 ; — de programme, 248, 258, 259, 265, 268-271, 273-277, 281, 288, 304, 308, 312, 313 ; — de réquisition pour le transport des denrées alimentaires, 55, 57 ; — de restriction des importations, 118, 248 ; — scientifique du ravitaillement, 228 ; — technique de l'artillerie, 278 ; — technique interallié, 280 ; — des transports maritimes, 262, 280 ; — des viandes 268, 281 ; — Wheat Executive, 107, 108, 140, 141, 158, 169, 172, 173, 184-186, 219, 220, 227-229, 234, 235, 238, 239, 249, 250, 259, 262, 266-268, 275, 328, 331-333, 336.

Commerce, XIII, XVI, XVIII, XIX ; 1, 6, 9, 26-28, 45, 46, 48, 62, 54, 57, 58, 62, 70-75, 85, 89, 90, 99, 116, 119, 123, 124, 136, 152, 154, 160, 167, 189, 216, 320 (voir : liberté du —) ; — extérieur, XIII, XVIII ; 8, 9, 12, 26-28, 44, 45, 70, 71, 85, 86, 201, 212, 214, 299, 300, 313, 320 ; son contrôle après l'armistice (voir : matières premières (contrôle des —).

Commissaires (hauts —), 241, 242, 262, 282, 283.

Commissariat des transports et de la marine marchande, 243, 264.

Commission d'achat de navires, 145 ; — Balfour, 124 ; — de contrôle du prix du sucre, 86 ; — Curzon, 118, 119 ; — des douanes, 124 ; — des finances du Sénat, 89 ; — économique, 313 ; — interministérielle des dérogations, 72 ; — interministérielle des métaux, 282 ; — internationale de ravitaillement, 60, 61, 77, 88, 92, 104 ; — de ravitaillement de la Belgique, 218, 228, 247, 259 ; — royale des blés, 99, 331, 334-336 ; — royale des sucres, 43-46, 87, 99, 253, 268 ; — supérieure des achats à l'étranger, 266.

Comptoirs, 137.

Conférences, 62, 67, 74, 75, 77, 78, 157, 162, 171, 174, 241, 242, 301, 307, 311, 312, 347, 348 ; — du 29 novembre 1915, 62 ; — préparatoire des 27 et 28 mars 1916, 77, 78 ; — du 14 juin 1916, 74-78, 132, 150, 301, 312, 338 ; son programme, 77 ; — des 15 et 16 novembre 1916, 330-333 ; — du 5 mars 1917, 125-128 ; — d'août 1917, 157, 162 ; — interministérielle du 21 novembre 1917, 217 ; — militaire du 1er décembre 1917, 230, 242, 275 ; — interalliée du 3 décembre 1917, 223-230 ; 231, 239, 259, 261 ; — officieuse de Londres du 18 février 1918, 239-242 ; — du 3 décembre 1918 à Londres, 307 ; — économique de Genève en mai 1927, 323 ; — financière, 78 ; — impériales, 119, 120, 132, 279, 294, 295 ; — concernant les matières premières, 280, 301, 302 ; — navale de Londres, 141 ; — de la Paix, 304 (voir : paix) ; — des pétroles, 268 ; — des pétroles en 1918, 282.

Confiance, XIII, XV-XIX ; 2, 7, 8, 30, 209, 212-214.

Confitures, 44, 45.
Conseil interallié des achats de guerre et des finances, 221-223, 269, 278, 283 ; — allié de l'armement et des munitions, 278, 279, 281, 286 ; — financier, 239, 242 ; — interallié des matières premières, 277 ; — interallié des importations et des transports, 238, 243, 280 ; — interallié des transports maritimes (C. A. T. M.) 225, 226 ; sa session de mars 1918, 238-247, 248-264, 267-273, 275-280, 281-291, 304, 305, 307, 308, 322 ; sa première réunion, 243 ; sa deuxième session, 248-260, 267 ; séance du 25 avril 1918, 258 ; troisième session, 272, 273, 275 ; session d'octobre 1918, 280, 288-291 ; — du ravitaillement, 304 ; — supérieur des alliés, 313 ; — supérieurs de la guerre, 307, 310 ; — supérieur du ravitaillement et du tonnage, 308-310 ; — suprême économique, 313, 318 ; — suprême de guerre de Versailles, 269.
Consommation, XIV ; 2, 32, 118, 143, 151, 208, 211, 217, 218, 227, 255, 266, 286, 297, 331.
Consortiums, 137, 298, 340, 344.
Constructions de navires, 117, 122, 165, 180, 187, 188, 199, 226, 227, 243, 246, 256, 287, 290, 328.
Contingentement, 84, 118, 126-131, 134, 136, 151, 154, 155, 157, 298.
Contrebande de guerre, 71, 207.
Contre-lettres, 147.
Contribuables, 3, 13, 15, 16, 18, 23.
Contrôle par l'État, 13, 34-38, 39-49, 58, 59-61, 65-67, 90, 101, 107, 112, 113, 116, 117, 136, 137, 140, 146-149, 151, 219, 220, 251, 257, 279, 283, 291, 293, 296-300, 303-306, 309, 310-317, 320, 321, 327, 330, 343 ; — de l'alimentation (voir : rationnement) ; — du commerce extérieur, 41, 42, 46, 107, 108, 293, 297 (voir : accords ; importations) ; interallié, 13, 59, 60 (voir : coopération) ; — interallié des transports maritimes, 222-230 (voir : C. A. T. M.) ; — des matières premières, 10 ; 220, 279, 283, 290, 261, 294, 295, 298, 304-318, 320, 343, 344 ; — des navires, 101, 104, 108, 112, 116, 146, 147, 282, 283, 303, 304 (voir : transports) ; — des prix (voir : prix).
Contrôleurs, 118, 268.
Controller of Shipping, 143, 157, 162, 172, 244.
Conventions (voir : accords) ; — du 24 août 1918, 283 ; — de La Haye, 342.
Coopération économique interalliée, 10, 59-92, 106-109, 136-138, 140, 146, 148, 150, 151, 159, 161, 167, 174, 175, 181, 183, 194, 195, 202, 209, 212, 219-230, 231, 233, 238, 246, 261, 278-281, 288, 291, 296, 297, 301, 305, 311, 313, 318, 321-323, 327-330, 338-340, 344 ; l'intervention américaine, 199-215 ; entrée de l'Amérique dans l'alliance économique, 281, 287-291 ; rupture des liens économiques à l'armistice, 292-318 ; nécessité de la —, 319-323 (voir : achats ; union ; négociations).
Copenhague, 29.
Corner, 50.
Coton, 2, 5, 129, 135, 153, 158, 204, 206-210, 216, 232, 268, 271, 280, 285, 298 ; la crise du —, 204, 206-210, 232.
Coût de la vie, XIV ; 12, 13, 14, 32, 33, 37, 38, 73, 167 ; baisse du —, XIV ; hausse du —, XIV ; 12, 13, 14, 32, 33, 37, 38, 73, 167 ; coût de la guerre (voir : dépenses).
Crammond (M. —), 15.
Crédit (le —), XV-XIX ; 3, 4, 6, 7, 34, 37, 64, 92, 121, 133, 208-213.
Crédits alloués, 11, 18, 25, 63, 119, 167, 201, 204, 208-214, 218, 266 ; la question des — en 1918, 273-280.
Crédit Lyonnais, 7.
Crespi (M. —), 239, 244, 308.
Crise, XV-XXII ; 1-4, 6-8, 12, 30, 34, 41, 58, 100, 102, 103, 105, 110, 114, 123, 124, 131, 137, 142, 154, 155, 161, 162, 170, 204, 205, 206, 211, 219, 231, 255, 261, 265, 267, 273, 302, 319-322, 329 ; — de la coopération anglo-française, 100-

103, 114, 123, 144, 146, 155 ; — des crédits, 273, 274 ; — des transports, XX-XXI ; 114-149 (voir ce mot, et : accords) ; — de l'hiver 1917-1918, 231-247.
Crosby (M. —), 239.
Cuba, 223.
Cuirs et peaux, 2, 5, 122, 127, 129, 131, 136, 210, 266, 268, 270, 273, 274, 281, 285, 298, 308, 311, 313.
Currency Notes, XVII ; 24.
Curzon (Lord —) 65, 67, 100, 118, 119.

D

Danemark, XXI ; 6, 32, 50, 51, 162, 241.
Danube, 340, 345.
Dakar, 281.
Dardanelles, 3, 18, 50, 63.
De Bon (Amiral —), 141.
Déceptions, 1, 2, 10.
Déclaration de Londres de septembre 1914, 63 ; — du 3 novembre 1917, 193 ; — de guerre, XV ; 1, 9 (voir : mobilisation).
Décrets sur les assurances en 1914, XXI ; 3, 4, 6 ; — français, 151, 152 ; — en 1914, 3-6 ; — du 13 août 1914, 3 ; — 3 mars 1916, 88 ; — 22 mars 1917, 134, 151 ; — 13 avril 1917, 154 ; — 9 mai 1917, 145 ; — 18 juillet 1917, 151, 152.
Délégation d'industriels, 297.
Dentelles, 122, 127-129.
Department of Import Restrictions, 80, 81 (voir : prohibitions).
Dépenses de guerre, 3, 13, 15-23, 34, 35, 115, 165, 167, 218, 273-280, 299 ; — leur accroissement, 3, 14-22, 35, 36, 218.
Dépôts en banques, XV-XIX ; 3, 7.
Derby (Lord —), 11.
Dernburg, 342, 344.
Dérogations, 42, 71, 72, 79-81, 84, 122, 126-130, 133-135, 151 ; — pour les neutres, 71-73 (voir : prohibitions ; licences).
Dettes commerciales, 26 ; — flottante, 18, 26, 27, 165, 205, 218 ; — de guerre (voir : dépenses).
Dévastations, 295 (voir : régions envahies).
Direction générale du ravitaillement, 306, 307 ; — des transports maritimes, 240.
Doctrine des financiers anglais, 8-11.
Dominions, XVIII ; 10, 17, 20, 30, 31, 47, 53, 62, 75, 106, 119-121, 124, 132, 153, 202, 314, 321, 344, 345.
Dommages de guerre, 18, 342 (voir : réparations).
Douanes, XIII ; 39, 41, 43, 68, 75, 84, 119, 120, 124, 295, 337, 346 (voir : prohibitions).
Droits d'entrée (voir : douanes).
Dumping, 346, 348.

E

Eaux minérales, 84, 122, 127, 133.
Échanges commerciaux, XIII, XIV, XVIII, XIX, XXII ; 10, 207 (voir : commerce).
Économies (voir : épargne ; rationnement).
Economist (journal : l'—), 15, 16, 31, 35, 38, 54.
Économiste Français (journal : l'—), XIX.
Économistes, 2, 8 (voir : financiers).
Edmund Wyldbore Smith (Sir —), 185.
Edward Carson (Sir —), 297.
Edward Holder (Sir —), 213.
Emergency Fleet Corporation, 282.
Émission de papier, XVI, XVII ; 14, 22-25, 37, 64, 204, 209, 214, 215.
Emprunt, 14, 20-25, 31, 32, 64, 73, 208, 209, 212-215, 222 ; — à court terme et à long terme, 24, 25, 212.
Épargne (l'—), 22, 30, 37, 213.
Escompte, XVI, XVII, XIX ; 6, 64.
Espagne, 6, 51, 98, 143, 229, 263, 277, 282.
Essence, 242 (voir : pétrole).
État, 11, 18, 26, 36, 37-58 ; 79, 164, 297, 321-323 ; intervention de l'État (voir : étatisme ; contrôle) ; l'— acheteur et vendeur, 39.
Étatisme, XXII ; 12, 13, 36-38, 39-42, 45, 59, 136, 319-323 (voir : contrôle).
États-Unis, XIX, XXI ; 6, 10, 22, 30-32, 43, 49-53, 57, 58, 62, 71, 75, 87,

97, 98, 105, 106, 109, 115, 117, 128. 130, 147, 152, 153, 159, 167, 174, 176-178. 180-183, 187-195, 199-215, 216-223, 227, 228, 230, 234, 235, 238, 239-244, 247, 249, 251, 257, 261, 262, 266, 272, 278. 279, 281-283, 287, 288, 299-301, 305, 306, 308-316, 320, 333, 338, 339, 347; dépenses de guerre des —, 299 ; intervention des — dans la guerre, 115, 199-215, 230 (voir : armée) ; leur entrée dans l'allianee économique, 281, 287-291.

Executives, 107, 108, 140, 141, 158, 159, 169, 227, 228, 238-240, 248, 251-253, 258, 259, 268, 281, 284, 285, 305, 306.

Exportateurs amérieains (réelamation des —), 312.

Exportations, XIII ; 6, 8-13, 25-27, 30, 34, 41-46, 51, 53, 56, 57, 60, 74, 79-84, 105, 106, 121, 125, 130, 133, 134, 154, 206, 210, 211, 222, 233, 252, 299, 305, 312 ; — invisibles, 26 ; baisse des — anglaises, 11, 12, 26, 27 ; ré—, 11, 12, 26, 72, 130, 133 (voir : prohibitions).

F

Fabrications de guerre, 2, 10, 11-13, 19, 20, 30. 35, 36, 39, 71, 72, 73, 85, 95, 102, 118, 121, 131, 138, 160-162, 167, 185, 199, 206, 208, 216, 217, 219, 231, 235-237, 253, 259-261, 268, 275, 278-280, 283, 287, 289, 292, 303. 320, 341.

Faïences (voir : porcelaines).

Falls City (le vapeur —), 234.

Famine, XXII ; 9, 320; — allemande, 2, 306 ; — anglaise, 116, 306 ; — française, 161, 306.

Far (M. —), 205.

Farine, 12, 54. 57, 60, 152, 169, 172, 174, 175, 184, 233-235, 272, 331 (voir : blé).

Faringdon (Lord —), 65.

Fédéral Reserve Banks, 204, 205, 208, 213, 214 ; — Board, 204, 205, 214, 215 ; — System, 204, 205, 213.

Femmes, 5, 74, 125, 168, 231.

Fer (voir : fonte).

Fernandina Ship Building and Dry Dock Company, 243.

Finances, 3, 9, 10, 14-38, 63, 64, 73, 91, 92, 114, 115, 136, 154, 203-205, 209, 210, 278, 299, 301, 302, 308, 315, 317, 319 ; contrôle mondial des —, 299 ; politique financière interalliée, 14-38, 63, 64, 91, 92, 95, 114, 115, 153, 154, 203, 204, 205, 209-214, 222, 273, 274, 279, 299, 307 (voir : dépenses ; banques).

Financial Corporation, 213.

Financiers, 8, 10, 29, 30, 34 ; doctrine des —, 8-11, 29, 30, 34.

Finanza Italiana (journal : la —), 33.

Fleuriau (M. de —), 79, 80, 86, 118, 119, 123, 124, 185, 193, 239, 305.

Fleuves, 340, 345, 348.

Foch (général —), 230.

Folden (navire le —), 147.

Fonte, 5, 31, 66, 125, 206, 219, 236. 275.

Food Controller, 309.

Food Council, 281, 284, 285, 290.

France, XV-XVII, XXI ; 1, 2, 3, 6, 7, 12, 17, 23-34, 37, 40, 41, 47, 51, 53, 59, 62-70, 72-74, 78, 79, 82, 84, 86, 87, 95-113, 114, 116, 118, 122-127, 129, 133-136, 141, 150, 151, 152-155, 159. 167, 168, 175, 177-182, 185, 190-195, 199-202, 209, 214, 216-219, 221-223, 225-230, 231-242, 244, 245, 248-257, 261, 262, 266, 267, 271, 274, 275, 281, 284, 286, 295, 296, 301-308, 312, 314, 316, 317, 319, 327, 330, 337, 338, 341, 347 ; la crise économique en — à la mobilisation, XIII-XXII ; 1 ; au début de la guerre, 1-7, 12 ; dépenses de guerre de la —, 16-18, 23, 24 ; ses besoins en 1918, 270-272 ; et après l'armistiee, 301-306 (voir : armée ; marine).

Franklin-Bouillon, 171, 184.

Frederick Lewis (Sir —), 65.

Fret, XX, XXI ; 26-28, 52, 54-58, 66, 69, 70, 77, 85, 86, 89, 90, 92, 95, 99-103, 110, 117, 125, 133, 136, 137, 138-140, 145, 146, 147, 152, 155, 156, 162-165, 232, 240-243, 252, 262, 309, 310, 315, 327, 329, 332, 334, 336, 344; hausse des —,

52, 54, 77, 99, 101, 140, 147, 148, 156, 164, 315 (voir : marine ; pool ; tonnage).
Front, XXII ; 1-4, 7, 11, 67, 68, 109, 115, 223, 248, 273,
Fruits, 44, 45, 79, 84, 122, 126, 127, 129-131, 133, 179.

G

Gallipoli, 264.
Gants, 122-124, 127, 129, 131, 136.
Gaspillage, 13, 14, 100.
Gaz, 102, 110, 112, 138, 161, 329.
George Rublee (M. —), 276.
General Motors, 211.
Gibraltar, 248.
Gironde, 245, 254, 264.
Gladstone, 9.
Gouvernement français, XVII ; 3, 5, 7, 13, 49, 60-62, 67, 74, 75, 89, 90, 102, 104, 107, 109, 114, 119, 121, 124, 134, 135, 142, 144, 150, 154, 161, 163, 170, 171, 174, 182-184, 190, 191, 235, 240, 266, 301, 308, 310, 327, 334, 337 ; — anglais, XIX, XXI ; 3, 7, 9, 13, 35, 45, 48, 49, 52, 56, 64, 66, 67, 89, 90, 104-107, 109, 110, 114, 115, 117, 119, 121, 122, 124, 132, 134, 135, 139, 142, 144-146, 150, 154, 155, 162, 163, 171, 174, 182-184, 190, 191, 232, 240, 241, 249, 261, 293, 295, 310, 327, 334 ; — allemand, 45, 298-300 ; — américain, 205, 208, 209, 213, 231, 241, 287, 302, 312, 339 ; — italien, 62, 75, 206, 263 (voir : accords).
Grains, 12, 49-58, 107, 153, 179, 187, 217, 232, 253, 265, 281, 329 (voir : oléagineux ; céréales).
Graisses, 47, 153, 158, 159, 161, 178, 179, 268, 281, 298.
Gratz (M. —), 68.
Grèce, 68, 98, 223, 228, 229.
Grèves, 131, 211.
Grey (Lord —), 7.
Guernier (le député —), 114, 141.
Guerre de 1914-1918, XIII-XXII ; 1, 2, 8, 10, 12, 34, 77, 91, 115, 120, 171, 172, 200, 223, 224, 226, 227, 320, 322, 323, 337 ; son point culminant, 114 ; la déclaration de —, XIII-XXI ; 1, 9 (voir : mobilisation) ; la déclaration de — de l'Amérique, 115, 199-215 ; la — courte, 1, 2, 345 (voir : dépenses) ; — sous-marine, XX ; 95, 99, 100, 114, 115, 122, 131, 138, 141-144, 147, 191, 193, 201, 219 ; pertes par elle (voir : pertes) ; — économique, 41, 42, 200, 225, 299-302, 322, 327 (voir : blocus) ; — de Crimée, 35 ; — napoléoniennes, 35.

H

Hausse, XX ; 12, 14, 36, 46, 50, 57, 59, 98, 147, 155, 156, 208, 302, 303, 315 (voir : prix ; fret ; coût).
Hellferich, 15.
Herriot, 116, 138-140.
Hervin (M. —), 279.
Hirst (F. W. —), 18.
Holder (Edward —) 213,
Hollande, 6, 51, 72, 98, 208, 240, 241, 245-247, 277.
Hongrie, 43, 44, 340.
Horloges, 80, 128, 129,
Hoover (M. —), 159, 305, 308, 312.
Houille, 219 (voir charbon).
House (colonel —), 200, 216, 223, 306, 310, 312.
Hubert Llewelyn Smith (Sir —), 135.
Hudson Bay, 63, 86.
Huile, 252, 281, 298 (voir : graisses).

I

Illusions, 1, 2, 8, 10.
Importations, 12, 26, 28, 30, 38, 41, 46-55, 58, 66, 67, 72-74, 78-80, 83, 84, 91, 95, 99, 102, 117-135, 139, 143, 146-149, 151-161, 166, 167, 173-175, 178-182, 187, 189, 191, 199, 208, 210, 219, 223, 228 ; 231, 232, 235, 236-238, 242-246, 248-260, 268-271, 274-276, 281-284, 289, 298, 303-306, 308, 311 (voir : prohibitions).
Impôts, 15, 18, 20, 22, 23, 35, 36, 37, 64.
Income-Tax, 23.
Indes (les —), 49, 51-53, 58, 97, 98, 106, 108, 135, 187, 217, 232, 264, 265.
Index-Numbers, 32.

Individualisme français, 136, 157 ; — américain, 202.
Industries françaises, XVI ; 1, 4, 5, 12, 13, 31, 33, 40, 69, 72, 73, 77, 81, 84, 85, 88, 92, 95, 96, 117, 118, 122, 131-137, 151-156, 164, 216, 217, 231, 232, 255, 268, 292, 294, 301, 304, 310, 314, 316, 317, 321, 322, 341-343 ; — de guerre (voir : fabrications) ; — anglaises, 8, 11, 33, 40, 44, 45, 69, 75, 76, 135, 154, 155, 189, 283, 293, 294, 296, 297, 301, 310, 321, 322 ; — américaines, 30, 31, 153, 206-208, 210, 211, 283, 316, 320, 321 ; — allemande, 44, 45 ; — allemande après l'armistice, 297-299, 301, 314, 346-348 ; — italienne, 314, 317 ; — belge, 314.
Intendance (Service de l'—), 61, 62, 66, 100, 102, 104, 232, 237.
Intérêts des emprunts, 22.
Intervention de l'État (voir : étatisme; contrôle) ; — de l'Amérique dans la guerre, 114, 115, 199-215, 230, 273 ; ses raisons, 200-202.
Inventaire de la flotte, 156 ; — des besoins de la France en ravitaillement et importations, 167 ; — des stocks, 222.
Italie, 3, 6, 16, 17, 21-25, 28, 29, 33, 34, 37, 38, 41, 47, 51-53, 62-64, 66, 67, 69, 71, 78, 80, 84, 85, 88, 91, 95, 98, 99, 107, 109, 122, 130, 133, 139-142, 148, 152, 159, 162, 163, 168, 169, 172, 175, 178, 179, 182, 184, 191, 193, 199, 208, 219, 222, 223, 225-228, 233, 234, 237, 238, 239, 243-256, 263, 267, 272, 276, 284, 286, 307, 308, 316, 317, 319, 330, 335, 336, 346, 347.
Itinéraires triangulaires, 281, 282.

J

Japon, 78, 187, 211, 217, 223, 227, 232, 264, 277.
Jèze (Gaston —), 17,
Joint Committee, 62, 99, 100, 104, 106.
Joly (M. de —), 141.
Jonnart (M. —), 86.
Joseph Maclay (Sir —), 157, 174, 185, 186, 238, 244, 250, 253, 275.
Jute, 2, 158, 268, 271, 272, 281, 285, (voir : lin; laine).

K

Klotz (M. —), 268.

L

Lacaze (amiral —), 141.
Laines, 2, 5, 88, 129, 135, 158, 217, 266, 268, 271, 274, 281, 285, 313; accord pour la —, 285.
Lancaster House, 243, 288.
Lansing (M. —), 209.
La Plata, 47, 62, 117, 235, 282.
Lard, 33.
Le Chesne (Achille H. —), 82.
Le Pirée, 264.
Leroy-Beaulieu, 2.
Lettres de change, XVIII, XIX ; contre — 147 ; — de M. Clémentel du 6 octobre 1917, 220, 279, 301 ; — de M. Clémentel du 19 septembre 1918, 337-348.
Level (M. —), 104.
Liberté du commerce, 13, 37, 38, 43, 49, 62, 89, 99, 101, 120-124, 136, 139, 140, 300-302, 313-316, 319-321; son rétablissement (voir : contrôle des matières premières); premières atteintes à la — économique, 39-58 (voir : contrôle; taxes; prohibitions) ; — des mers, 7, 11, 42.
Libre-échange, 119, 120, 124, 132.
Licences, 79-84, 100, 102, 109, 118, 119, 121, 122, 126-130, 133, 139, 151, 152, 154, 165, 263, 312, 327.
Licensing Committee, 100, 102 (voir : licences).
Lille, 217.
Lin, 5, 85, 125, 136, 153, 217, 268, 272, 274, 281, 285.
Liste d'exportateurs, 81 ; — de produits prohibés, 83, 118, 119, 121, 122, 128, 129, 154, 157, 158, 178, 179, 312 ; — de marchandises pouvant être importées, 126-129, 133, 134, 136, 155, 158, 178, 179,

268, 312 (voir : dérogations) ; — des matières premières eonées, [ous293, 294, 310, 312, 313.
Liverpool, 109, 208.
Livres, 128, 129.
Lloyd George, 116, 121, 122, 124, 125, 139, 172, 184, 221, 223, 233, 238, 297 ; sa prophétie en 1918, 297.
Lock-out, 131.
Locomotives, 103, 111, 218, 259, 261, 292, 328 (voir : chemins de fer).
Loi du 6 mai 1916, 83, 133 ; — de l'offre et de la demande, XIV.
London City and Midland Bank, 213.
Londres, XV-XIV : 9-11, 18, 21, 29, 31, 56, 63, 67, 78-80, 84, 99, 100, 104, 106, 109, 118, 119, 123, 134, 139-141, 144, 150, 154, 155, 159, 165-167, 171, 175, 179, 190, 214, 226, 229, 231, 238, 240, 242, 243, 246, 249, 250, 269, 270, 275, 283, 295, 301, 305, 307, 309, 322, 329, 331, 338.
Long (M. —), 170, 171, 174, 178, 242.
Loucheur (M. —), 162, 163, 170, 171, 244, 245, 255, 268, 275, 276, 316.
Luxe, 5, 23, 73, 119, 121-124, 126, 154, 179.
Lyon, 124, 133, 214.

M

Mac Adoo, 222.
Mac Kenna, 16, 19, 37, 63, 86, 219, 275.
Madrid, XV ; 29.
Main-d'œuvre, 4, 5, 8, 10-12, 40, 162, 168, 169, 199, 216, 251, 330, 340.
Maïs, 179, 206, 227.
Manganèse, 117, 217, 232.
Mantoux (M. —), 193.
Marchandises, XVIII ; 8, 31, 46, 74, 78, 81-83, 92, 103, 105, 117, 121-126, 130, 146, 251, 258, 307, 311, 312, 319 ; — en transit, 130 (voir : produits).
Marchés intérieurs, 22, 34, 39-44, 49, 54, 56-60, 88, 137, 138, 154, 155, 203, 207, 208, 211, 212, 274, 312 ; — internationaux, XIII ; 2, 6, 8, 34, 41, 44-46, 49, 54, 57, 61, 88, 105, 106, 115, 120, 123, 124, 131, 155, 158, 204, 273, 274, 304, 338.
Marine marchande, XVIII, XX ; 3, 4, 6, 8, 40, 41, 50, 62, 85, 96, 100, 102, 140, 141, 156, 304, 307, 327-330 ; — marchande française, 3, 4, 6, 40, 41, 65, 66, 85, 100-102, 104, 111, 112, 147-149, 155, 156, 219, 236, 237, 327 ; — marchande anglaise, XX, XXI ; 8, 40, 42, 47, 48, 54-57, 65, 66, 100-103, 112, 116, 117, 140, 146-148, 202, 219, 250, 307, 321, 322, 327 ; — marchande américaine, 187, 307 ; — marchande allemande, 304, 306, 307 ; —militaire anglaise, 2, 11, 19, 321, 4 (voir : fret ; tonnages ; navires).
Marmelade, 44, 45.
Marseille, 147, 214, 228, 229, 233, 238, 245, 254, 264.
Matières premières, XX ; 8, 10, 41-45, 58, 59, 76, 77, 85, 88, 92, 120, 126, 132, 133, 135, 137, 151-153, 155, 158, 164, 210, 217, 220, 221, 235, 252, 268, 270-272, 276-280, 283-287, 291, 292-305, 308-318, 320, 341-343, 348 ; le contrôle des — après la guerre, 10, 279, 280, 291, 293-299 307-318, 320, 343, 344.
Mayor des Planches, 141.
Mémorandums, 119, 121, 143, 154-156, 172-176, 181-183, 193, 199, 239, 242, 306 ; — du 19 février 1917, 119 ; — du 22 février 1917, 121 ; — du 6 avril 1917, 143 ; — d'octobre 1917, 172-176, 181-183 ; — du 3 novembre 1917, 193 ; — du 11 février 1918, 240 ; — du président Wilson du 1er décembre 1918, 306, 307 ; de M. Clémentel, en décembre 1918, 307-310.
Messages du président Wilson, 221, 306.
Mesures prises à l'armistice, 292-297.
Métallurgie, 5, 160, 206, 217, 268, 279, 281, 312 (voir : fabrications de guerre).
Meubles, 129, 131,
Michelson (Alexandre M. —), 20.
Militarisme allemand, 300.
Milner (Lord —), 172, 173, 176, 184, 185, 189.
Mines, minéraux, minerais, 32, 89-117, 118, 143, 153, 160, 163, 217,

219, 229, 231, 245, 252-255, 268, 284-286, 308, 311, 335.
Ministres, — ères ; — des affaires étrangères, 60, 279, 293, 339 : — de l'agriculture, 160, 253, 268 ; — de l'armement, 160, 170, 228, 229, 244, 253, 268, 282 ; — du Board of Trade, 62, 65, 78, 81, 83, 105, 107, 109, 118, 121, 123, 130, 131, 135, 157, 173-175, 268, 327 ; —du commerce, 63, 67, 74, 75, 79-82, 85, 88, 92, 96, 99, 100 107, 109, 110, 130, 134, 142, 150, 151, 154-162, 175, 242-244, 250, 253, 268, 279, 307, 319, 327, 330, 337 ; — des finances, 23, 61, 63, 78, 157, 222, 268, 282 ; — de la guerre, 61, 99, 160, 266, 267, 337 ; — de la marine, 61 ; — du ravitaillement, 139, 145, 160, 170-173, 242, 244, 253, 268, 307 ; — des travaux publics, 88, 89, 110, 253, 168.
Ministry of Shipping, 116, 140, 142, 143, 159, 161, 163, 173, 179, 234, 242, 250, 268, 285, 336.
Misère, 9, 10, 35, 125, 161, 219.
Mission du colonel House, 199, 200.
Mittel-Europa, 68, 340, 341, 344.
Mobilisation, XIII-XXI : 1-4, 10, 21, 34, 39-42, 217.
Mobilisés (les —), XXII ; 1, 4, 8, 10, 18, 74, 125, 168, 216.
Modane, 254.
Modes et articles de Paris, 5, 122, 124, 125, 127, 128, 131, 157, 158.
Monnaie, XVI-XIX ; 3, 23-25, 64 (voir : émission ; billets).
Monnet (Jean —), 67, 99, 109, 239, 249, 253.
Monopoles, 39, 40, 46, 48, 139, 346.
Monroë (doctrine de —), 203.
Montdidier, 248, 254.
Montenegro, 223, 230.
Montevideo, 282.
Monzie (Anatole de —), 152, 156, 159, 162, 167.
Moratorium, XV-XVII ; 3, 25.
Morgan (banque) —), 209, 213.
Munitions (voir : fabrications ; armement).

N

Nantes, 330.
Natal, 282.
National City Bank, 213.
Naumann (Frédéric —), 68.
Navires, XX ; 3, 4, 8, 48, 50, 62, 65, 66, 74, 85, 90, 95, 96, 100-106, 109-113, 116, 117, 119, 122, 125, 131, 138, 139, 140-149, 152, 156, 162, 170, 179-183, 187, 225-238, 241-247, 250, 252, 257, 261-266, 272, 273, 276, 277, 281, 282, 285, 290, 292, 299, 307-309, 319-322, 327-336 ; construction de — (voir ce mot) ; achats de —, 145 ; — internés, 245, 277, 282 ; retrait des —, 100, 102, 117, 145, 146, 156, 162, 253, 336 ; voyages triangulaires des —, 281, 282 ; — allemands, 282, 299, 304 (voir : marine marchande, assurances ; tonnages) ; — sous-marins (voir : guerre).
Négociations interalliées à la fin de 1916 (pool des transports), 95-113 ; — au début de 1917, 114-131, 135 ; — de Londres, en août 1917, 150-165, 166 ; — en octobre 1917, et accord du 3 novembre, 166-195 ; — avec l'Amérique, 199, 200 (voir : C. A. T. M. ; accords).
Neutres, XV, XVII, XVIII, XXI ; 8, 11, 22, 29, 31, 34, 35, 42, 45-47, 64, 66, 71-76, 79, 88, 89, 92, 100, 101, 112, 120, 124, 126, 138-145, 153, 154, 158, 180, 187, 209, 210, 214, 222, 224, 226, 227, 240-247, 252, 256, 262, 273, 278, 282, 294, 295, 299, 304, 309, 315, 322, 329, 332, 334, 338, 346, 347.
Newcastle, 102, 110.
Newton D. Baker (M. —), 288.
New-York, XV-XIX : 18, 20, 29-31, 46 ; 51, 53, 57, 201, 208, 210, 213, 214, 222, 234, 235, 240, 242, 261.
Nickel, 2.
Nitrates, 159, 162, 187, 190, 217, 231, 236, 252, 259, 265, 266, 268, 273, 281, 282, 292.
Nord (département du —) (voir : régions envahies).
Norvège, XXI ; 32, 50, 156, 162, 241, 285, 334 ; accord norvégien, 334.
Note du 6 avril 1917, 143 ; — concernant l'accord conclu entre M. Clémentel et le vice-président de la Commission des blés, 334-336.

Nouvelle-Zélande, 10, 47.
Nunzi (M. —), 104.

O

Odon de Lubersac, 249.
Œufs, 33, 179.
Offensive allemande de mars 1918, 248-250, 253, 254, 255.
Office national du commerce extérieur, 6 ; — commercial du Reich, 298; — international des prix de revient, 346.
Oléagineux(produits —) 47, 135, 153, 160, 178, 253, 265, 268, 281.
Opinion publique, 69, 70, 72, 73, 75, 76, 97, 99, 102, 103, 121-123, 152, 155, 200, 202, 212.
Or, XVI-XIX ; 24-27, 30, 35, 64, 91, 92, 122, 128-130, 157, 203-205, 208-215, 218, 222; pool de l'—, 91.
Organisation économique de la paix, 337-348,
Orge, 179.
Orlando (M. Salvatore —), 223, 244, 276.
Ouvriers, 12, 73, 218, 231, 293 (voir : classes); ouvrières (voir : femmes).

P

Pain, 33, 44, 57, 136, 138, 143, 152, 161, 170, 186, 218, 234, 267.
Painlevé (M. —), 172, 184.
Paix, XIII, XXI; 2, 10, 68, 76, 151, 153, 158, 220, 223, 292, 302-305, 313, 314, 315-318, 321-323, 337; l'organisation économique de la —, 337-348.
Papier, 78, 118, 122, 127, 252, 268. 271, 281, 285, 312.
Paris, XV, XIX; 21, 75, 76, 79, 82, 84, 118, 125, 127, 130, 144, 154, 170, 172, 200, 226, 228, 230, 231, 239, 242, 249, 262, 283, 309, 322, 330.
Pas-de-Calais (département du —), 254, 255.
Patriotisme, 1, 2, 5, 54, 219.
Pays-Bas, 246, 345.
Payer (chancelier von —) 339;
Peaux (voir : cuirs)
Pershing (général —), 230.
Pertes, 1 ; 216, 321; — de la France en hommes, 1, 216, 321; — de navires par la guerre sous-marine, 116, 142, 144, 199, 219, 226, 256. (Voir : guerre); — allemandes, 298.
Pétrole, 2, 32, 66, 160, 180, 217, 218, 242, 268, 281, 282; conférences de 1918, 282.
Phosphates, 160, 168, 282.
Pianos, 80, 128, 129.
Pichon (M. —), 312.
Placements à l'étranger, 26, 27.
Plan général d'organisation des transports, 248-260 (voir : programmes).
Plumes, 157 (voir : modes).
Poisson, 33, 179.
Politique (la —), 46, 124, 139, 202, 203; — financière de l'Entente, 14-38, 63, 64, 92, 95, 114, 115, 154, 203 206, 209-214, 222, 299, 302, 315, 317; son absence, 14, 15, 34 (voir : contrôle); — économique, 47-49, 59, 63, 65, 67, 74, 75, 92, 95, 119, 120, 131, 132, 136-139, 146, 155, 166, 167, 200, 219, 292-296, 302, 311, 312, 315 (voir : étatisme; prohibitions); coopération économique interalliée (voir : coopération); — pour le tonnage, 95-97, 115, 119, 131, 138-149 (voir : prohibitions; accords ; tonnages) ; — à l'armistice, 292-296, 311-315.
Pologne, 2, 307.
Pommes de terre, 44, 83.
Pool de l'or, 91, 95 (voir : or); — des transports, 95, 166, 167, 181, 184, 185, 188, 189.
Population, 54, 57, 62, 73, 92, 99, 103, 106, 161, 168, 176, 185, 200, 202, 216, 219, 227 (voir : ravitaillement).
Porcelaine, 79, 127, 129, 136.
Ports, 70, 82, 89, 91, 96, 100, 103, 105, 110-112, 123, 125, 128, 138, 153, 201, 232-235, 245, 246, 250, 251, 254, 262-265, 272, 276, 277, 292, 322, 328-330; chargements et déchargements dans les —, 100, 103-106, 110-112, 234, 235, 251, 262, 272, 276, 292, 328.
Port-Saïd, 264.

Portugal, 6, 51, 98, 223, 229.
Postes et télégraphes, XX.
Presse (la —), 9, 103, 119, 123, 127.
Prêts, 22; — de l'Angleterre, 19, 27.
Primes d'assurances, XXI (voir : assurances ; fret).
Priorité de transports, 178-183, 191, 217, 228; 250, 272, 276, 283, 289, 292, 328 ; — des besoins, 221, 222, 228 (voir : programmes).
Prise de navires, XX, XXI.
Prix, XIV, XX; 11, 12, 13, 14, 28, 32, 33, 36, 37, 40, 44, 45, 48-54, 57, 59, 61, 62, 86-90, 98, 99, 101, 107, 108, 118, 140, 147, 153, 155, 156, 159, 206, 208, 210, 211, 296, 297, 302, 303, 308-312, 332, 337, 346; réglementation des —, 58, 88, 89, 153 (voir : taxes); hausse des —, XIV, XX; 12, 13, 14, 28, 32, 33, 36, 37, 40, 46, 49-54, 57, 59, 61, 62, 86-89, 98, 99, 101, 147, 156, 159, 206, 208, 210, 211, 302, 303; baisse des —, XIV, XX; 48, 52, 53, 57, 89, 107, 309, 312.
Production, XIII, XIV, XV, XXII; 4, 5, 10, 12, 30, 36, 44, 45, 52, 54, 84, 97, 98, 118, 120, 123, 143, 153, 155, 160, 168, 207, 216-218, 255, 270-272, 276, 290, 293, 296, 297, 301, 308, 337; — française en 1917, 216-218.
Produits alimentaires (voir : alimentation); — manufacturés, 8, 10, 35, 36, 39, 72, 78, 79, 81, 82, 118, 120, 132-137, 150-153, 155, 210, 296, 299, 303, 342, 346, 347.
Profiteurs de guerre, 15, 35, 148 (voir : spéculation).
Programme financier, 14, 15, 222; — d'importations, 141, 146, 149, 156, 166, 173, 175-181, 183, 185, 187, 226, 229, 235, 239, 243-245, 246, 248, 251, 256-260, 268-276, 278, 283-290, 292, 341 (voir : Comités de —); — des besoins en tonnage, 159, 160, 166, 173-181, 183, 185, 187-199, 223-226, 237, 238, 240, 244-247, 248-260, 284, 292, 327-330, 332, 341; — des besoins économiques, 173, 175, 183, 220-226, 250, 251, 253, 261, 262, 265, 266, 268, 269, 275, 276, 278, 284, 285, 292, 308, 331; — d'achats, 222; — d'aviation, 232; — des besoins quotidiens, en 1918, 254; — de ravitaillement des troupes, 257-259, 276, 284, 285.
Progrès (le —), 10.
Prohibitions, 13, 41-44, 69-74, 78-85, 106, 118-135, 139, 140, 151-161, 257-260, 268, 269; — en 1917, 118-131, 151; réclamations contre les —, 72-74, 81, 118, 121-123, 131, 154-156 (voir : licences; dérogations).
Propagande allemande, 203, 208.
Prophétie de M. Lloyd George en 1918, 296, 297.
Proposition du colonel House du 1er décembre 1918, 306.
Prospérité, 10, 210, 212.
Protectionnisme, 119, 120, 124, 131, 132.

R

Rachats de valeurs, 210.
Rails, 259, 261 (voir : chemins de fer).
Raineri (M. —), 107, 330, 333.
Rapatriés, 18.
Rapatriement des fonds anglais, 203; — de l'armée américaine, 307.
Rapport de M. Clémentel du 22 août 1918, 273, 274; — du Comité de politique commerciale du 21 février 1917, 119, 120, 132; — de M. Salter du 24 avril 1918, 256-258.
Rathenau, 299.
Rationnement, 13, 36-38, 118, 122, 136, 137, 161, 173, 175, 184-186, 218, 227, 320.
Ravitaillement des troupes, XIX, XXII; 2, 39, 47, 60-62, 85, 92, 95, 102, 106, 115, 142, 160-161, 170 172, 178-180, 231-236, 251-259, 273, 276, 283-290, 292, 320; — de la population, 40-43, 46-48, 54, 60-62, 67, 76-78, 92, 95-100, 102, 105, 106, 109, 110, 138, 142, 160-161, 166-185, 189-193, 217-222, 227-230, 231-234, 247, 248-255, 259, 260, 262, 265-273 276, 284-290, 292, 304, 305-311, 317, 319-322, 330, 331 (voir : alimentation; blé),

Raymond B. Stevens, 244.
Reading (Lord —), 291, 308, 311.
Recettes financières, 15-22, 27, 35, 36. — des chemins de fer, 6.
Réclamations (voir : prohibitions ; opinion publique).
Récoltes (distribution des —), 49-53, 97, 98, 168-169, 186, 191, 193, 249, 276, 289, 320.
Reconstitution (voir : réparations).
Réforme de l'économie intérieure anglaise, 34-38.
Réfugiés, 18, 250.
Régions envahies, 4, 17, 23, 73, 74, 86, 103, 109, 133, 150, 153, 160, 219, 228, 247, 259, 260, 262, 280, 294, 303, 306-308, 311, 341, 348.
Réglementation des prix et des quantités, 79 (voir : contrôle ; rationnement).
Reichstag, 298.
Réparations, 18, 77, 124, 133, 150, 153, 280, 294, 295, 299, 301-303, 306, 308, 311, 313, 314, 318, 337, 338, 341-343, 348 ; caisse mondiale de —, 342, 343.
Réquisitions, 3, 13, 40, 42, 46-48, 54, 66, 112, 117, 136, 137, 143, 151, 163, 164, 186, 188, 219, 227, 232, 242, 247, 327 ; — des navires, 3 (voir ce mot).
Requisitioning Committee, 54, 57.
Résineux (produits —), 71.
Résolution de la Chambre de commerce des États-Unis, 299, 300.
Resserre des récoltes, 169.
Ressources (voir : recettes).
Restrictions (voir : rationnement) ; — à l'importation, 117-119, 122, 126, 129, 136, 173, 248, 257-259, 269, 288 (voir : prohibitions).
Revenus d'une nation (voir : recettes).
Réville (M. Marc —), 124.
Revue du Ministère du Travail, 5.
Rhondda (Lord —), 172.
Ribot (Alexandre —), 6, 7, 14, 17.
Richesses économiques, XIII, XIV.
Ricin, 117, 187, 217, 232, 253 (voir : oléagineux).
Risques de guerre (voir : assurances maritimes).
Ristournes, 45.
Rivalité anglo-américaine, 202, 203.
Riz, 113, 170, 178, 179, 232, 272, 330.
Robert Cecil (Lord —), 157, 176, 185, 188, 190-193, 239, 240, 242, 244, 275, 314, 322.
Robertson (général —), 230.
Rochefort, 245, 254.
Ross Smith (maison —), 62, 99, 104.
Rouen, 228, 245, 282.
Roumanie, 68, 223, 229, 302, 342, 343.
Royal Commission on Paper, 81.
Royden (M. —), 141.
Runciman (M. Walter —), 62, 63, 72, 73, 76, 78, 79, 81, 83, 88, 91, 101, 105-107, 109-112, 114, 219, 275, 301, 327, 330, 333.
Rupture des liens économiques interalliés à l'armistice, 292-318.
Russie, 2, 3, 7, 11, 16, 17, 20-25, 28, 29, 34, 37, 40, 41, 43, 49, 50, 63, 67, 69, 85, 98, 99, 114, 115, 142, 148, 214, 223, 229, 302, 338, 342 ; révolution en —, 114, 115 ; 338.

S

Saint-Étienne 124, 125, 128.
Saint-Louis, 214.
Saint-Pétersbourg, 29.
Salaires, XIV ; 10, 13, 33, 37, 211 ; hausse des —, XIV ; 14, 33.
Salonique, 109, 160, 180, 217, 232, 264, 265.
Salter (Sir Arthur —) (voir : Arthur —).
Savon, 125, 129, 130, 135, 136, 154, 158, 253.
Scandales, 35 (voir : spéculation).
Schüller (M. —), 68.
Sections de la Conférence du 3 décembre 1917, 223, 227, 228 ; — du Conseil interallié des transports maritimes, 239, 244, 281, 284, 285.
Sembat (Marcel —), 88, 89.
Sénat, 301 ; 343 ; ordre du jour du — du 7 février 1918, 301 ; — américain, 204.
Serbie, 3, 68, 78, 223, 230.
Shipping Control Committee, 65, 66, 232 (voir : Comité de contrôle de la marine) ; — Intelligence, 281 ; — Board américain, 307.

Situation économique de la France et de ses alliés : à la mobilisation, XIII-XXII ; dans les débuts de la guerre, en France, 1-8 ; en Angleterre, 7-12; aux États-Unis, 200-215 ; — de la France, en 1917, 216-219 (voir: coopération ; activité).
Socialisation de la production, 36-37.
Société des Nations, 221, 316, 322, 323. 339, 342, 344.
Sociétés de navigation anglaises, faites par des Français. 65.
Soie, 79, 84, 119, 121, 122, 126, 129, 136, 155, 298.
Solidarité économique (voir : union ; coopération).
Sonolet (M. —), 249.
Soufre, 263, 268.
Sous-Comité des Importations, 268, 281.
Sous-Secrétariat d'État des transports, 152, 232.
Sous-marins (voir : guerre).
Spéculation, 11, 35, 44-46, 48, 50-55, 72, 81, 86, 106, 148, 159. 210, 211.
Steel Corporation, 206, 210.
Stevens (M. —), 238, 276.
Stocks, XXII, 46, 52, 54-57, 97, 100, 102, 108, 109, 110, 123, 138, 151, 170, 187, 231-233, 235-237. 253, 254, 263, 266, 289, 294, 314, 320, 331; liquidation des — américains, 313.
Stockholm, 29.
Sucre, 5, 12, 33, 43-47, 59. 60, 85-88, 117, 137, 161, 178. 179, 186, 216, 218, 219, 253, 268, 281; accords pour le —, 43-46, 85-88, 219.
Suède, 6, 32, 50, 240, 245, 262, 271, 272, 285.
Suisse, 6, 29, 51, 98, 109, 229, 245, 262, 277, 280, 284, 340, 345.
Summers (M. —), 279.
Syndicats professionnels, 81, 82, 131.

T

Tabac, 78, 233, 268, 281. 285.
Tardieu (M. —), 241, 250.
Tarente, 264.
Taux des emprunts, 25, 32.
Taxes, taxation, 12, 21, 37, 89, 136, 137, 139, 148 ; — sur le charbon, 89.
Télégramme de lord Reading du 31 décembre 1918, 311.
Textiles (industries —), 5, 32, 79, 125, 126, 129, 154, 158, 160, 161, 208, 211, 216, 217, 268, 277, 298, 308, 311.
Thé, 32, 122, 179.
Thierry (M. —), 157, 275.
Thion de la Chaume (M. —), 104.
Thomas Robinson (Sir —), 61.
Thomas Royden (Sir —), 65.
Tissus (voir : textiles).
Titres, XV, XVI, XVIII, 3, 6, 25, 27. 34, 35, 64, 210-214, 218 ; rachats de —, 210.
Tonnages, 8, 65-67, 74, 78, 91, 95-104, 109-113, 114-118, 122, 123, 138-149, 152, 154, 159-165, 166-170, 173, 175, 179-181, 184-195, 199, 217, 224-226, 230-233, 239, 240, 242-247, 248, 251, 255-258, 261, 262, 263, 264, 265-270, 276-278, 280. 283-285, 286-291, 298, 303, 305-310, 315, 319, 320, 327, 330, 332, 334, 341, 342 (voir : guerre sous-marine ; accords ; fret ; pool).
Torpillages (voir: guerre sous-marine).
Toulon, 102.
Trade-Unions, 37.
Traités de commerce, 295, 296, 340 ; — de Versailles, 291, 317, 337 ; — de Francfort, 295.
Transports, XVIII-XXI ; 3, 4, 5, 27, 40-42, 46-48, 55, 56, 58, 59, 65, 66, 69, 70, 73, 76, 77, 80, 85, 88, 91, 92, 95-116, 122, 138-144, 148, 151-153, 159-165. 166, 167, 179-182, 187, 211, 223-230, 250, 256, 269, 270, 281-291, 297, 303-309, 315, 320, 327-330, 332 ; le pool des —, 95-113 ; crise du début de 1917, 114-149 ; sous-secrétariat des —, 152 (voir ce mot) ; conférence de décembre 1917 et contrôle interallié des —, 223-230 ; crise de l'hiver 1917-1918, et session de mars 1918 du Conseil interallié des —, 231-247 ; deuxième session

du Conseil, 248-260 ; les — d'avril à août 1918 et la question des crédits, 261-280 ; quatrième session en octobre 1918, 281, 288-291 ; — de l'armée américaine (voir : armée) ; (voir : marine ; chemins de fer ; tonnage ; accords).
Travail, XIV (voir : activité).
Trust, 46, 72, 137, 340.
Tungstène, 279.
Tunisie, 51.
Turquie, 3, 68.

U

Union politique, 68, 69 ; 338-340 ; — économique interalliée (voir : coopération) ; — Jack,322 ; — syndicale des restaurateurs, 33.
Unité de front, — économique, 63, 64, 68, 140, 319-323 ; — de commandement, 171.
Uruguay, 51, 282, 338-340, 344.
Usure (guerre d'—), 1, 2.

V

Valeurs (voir : titres).
Vélocipèdes, 133.
Venizelos (M. —), 228.
Viande, 12, 32, 33, 44, 47, 48, 60, 61, 95, 122, 178, 252, 268, 281, 310. — frigorifiée, 47, 48, 61, 62, 66, 178, 252, 273, 274, 310.
Vienne, XV.
Vilgrain (M. —), 67, 99, 107, 109, 185, 249, 253, 268.
Villa (M. —), 276, 277.
Vin, 33, 79, 119, 121-124, 127, 158, 179, 232 ; — de champagne, 123.
Vintimille, 254, 264.
Voyages triangulaires, 305, 306.

W

Wagons, 103, 104, 109-111, 273, 275, 277, 282, 283, 292, 293, 327, 328 (voir : chemins de fer) ; — citerne, 282.
War Industries Board, 279, 283.
Washington, 200, 271, 278, 313.
Wheat Executive (voir : Comité —).
W. I. B. (voir : War Industries Board).
Wilson (le Président —), 200, 220, 221, 279, 300, 301, 306, 307, 312, 315, 337, 338, 345 ; son memorandum du 1er décembre 1918, 306, 307, 312.
Winnipeg, 54, 99.
Wolf (Professeur —), 15.

Z

Zinc, 296.
Zône des armées, 40 (voir : front).

TABLE DES MATIÈRES

PRÉFACE V

INTRODUCTION

La déclaration de guerre : crise du crédit, crise des transports

L'accroissement parallèle des armements et des échanges commerciaux avant la guerre XIII
La *crise du crédit* en juillet-août 1914. — Fermeture des Bourses et moratoires. — Crise des Banques de dépôt en France. — En Angleterre : confiance du public et affolement des Banques. — Valeur privilégiée avant la guerre du *bill of exchange* sur Londres. — Défaillance des maisons anglaises d'acceptation. — La ruée à la *Bank of England* et la hausse du taux d'escompte. — Intervention du Gouvernement XV
La *crise des transports maritimes* en 1914. — Les assurances maritimes ne couvrent pas les risques de guerre (risque de prise). — La question a dès 1913 été examinée par le Comité de défense impériale britannique. — La réassurance par l'État des coques et l'assurance par l'État des cargaisons contre le risque de guerre. — Mêmes mesures dans les autres pays XIX
Ainsi des mesures *étatistes* sont alors nécessaires XXII

LIVRE PREMIER

LES DEUX PREMIÈRES ANNÉES DE GUERRE : 1914-1916

CHAPITRE PREMIER

La situation économique de la France et de ses Alliés

1. — APERÇU GÉNÉRAL DE LA SITUATION ÉCONOMIQUE

Illusions de la guerre courte, de la famine allemande, de la conquête des marchés jusqu'alors réservés aux Allemands. — Déceptions militaires et diplomatiques. — Déceptions économiques. — Hausse des prix. — Intervention de l'État. — Premiers organismes nationaux de contrôle 1

2. — STAGNATION ÉCONOMIQUE EN FRANCE

Arrêt émotif de la vie économique française. — Militaires et économistes annoncent une guerre courte. — Fléchissement des exportations françaises. — Crise du crédit, des transports par voie ferrée, des transports par mer. — Désorga-

nisation de la production par suite du départ du personnel et de l'invasion de grands centres industriels. — La reprise du travail et la femme française. — Diminution du chômage. — L'intervention de l'État et la reprise du trafic sur les chemins de fer et sur mer. — La Banque de France et les effets sur les pays alliés et neutres. — L'action de l'Office national du commerce extérieur. — L'amélioration du commerce extérieur est néanmoins insignifiante. — C'est que le crédit est toujours paralysé : déclarations de M. Ribot. 2

3. — Situation économique de l'Angleterre

L'Angleterre doit assurer la liberté des mers, envoyer une armée, être le banquier des Alliés. — L'optimisme officiel : *capture of German trade.* — Réserves de la Cité et des penseurs libéraux. — Ils craignent une dépression économique. — Une crise de production provoquant une crise de crédit. — La fin du rêve d'une paix mondiale. — En fait, il n'y a ni chômage ni rareté de l'argent. — Néanmoins les exportations et réexportations déclinent..... 7

CHAPITRE II

La politique financière de l'Entente

Pas de programme pour ajuster les recettes aux dépenses. — Le cycle des emprunts et émissions de papier et de la hausse des prix et des salaires. — Pourtant le contribuable était alors prêt à tous les sacrifices. — La progression des dépenses de guerre. — Leur répartition entre les belligérants. — Contribution que chaque pays devait fournir à proportion de ses ressources..... 14

Dépenses en France. — Emprunts et déficit. — Dépenses en Angleterre. — L'Angleterre banquier de l'Entente. — Impôts et emprunts. — Dépenses en Russie. — Emprunts et déficit. — Dépenses en Italie. — Emprunts..... 17

La part des neutres est infime. — L'Angleterre augmente tout de suite ses impôts pour payer les intérêts de la dette et pour l'amortir. — Les trois autres alliés sont réduits à émettre des billets. — L'Angleterre elle aussi crée les Currency Notes..... 22

Le taux des emprunts intérieurs est moins élevé en Angleterre qu'en France. — Effet en France du moratorium..... 24

La balance commerciale anglaise, favorable, est devenue débitrice. — Celle de la France de même. — Situation grave également en Russie et en Italie. 26

Résultat : baisse des changes. — Les pays emprunteurs d'avant-guerre deviennent créanciers. — La balance des États-Unis devient très favorable et l'or afflue aux U. S. — L'industrie américaine travaille pour l'Entente. — Le Canada prête de l'argent à Londres. — Les emprunts aux pays jeunes sont plus onéreux que les emprunts intérieurs..... 29

Hausse générale des prix dans le monde. — Hausse des salaires..... 32

Conclusions. — Appauvrissement du capital des pays de l'Entente qui exportent leur or et vendent leurs titres internationaux. — L'Angleterre comprend la nécessité de réformer son économie. — Demande d'un contrôle des dépenses du gouvernement par les hommes d'affaires. — On demande plus d'impôts, moins d'emprunts. — L'État amené à contrôler les besoins de la nation pour satisfaire ses propres besoins. Il peut d'ailleurs ainsi peser sur les prix. — Hésitations devant cette canalisation de la production. — On veut rationner par l'impôt le pouvoir d'achat du pays. — Campagnes infructueuses pour les économies. — Partout on marche vers le contrôle national, non pas tant faute de produits que pour arrêter la hausse des prix..... 34

CHAPITRE III

Premières atteintes à la liberté économique

Deux formes d'intervention de l'État : suppression du marché libre ou ventes et achats de l'État agissant comme un particulier. — Ces interventions en temps de paix. — Nouveaux besoins de l'État du fait de la guerre. — Le droit de réquisition n'empêche pas les hausses locales. — De l'intervention indirecte, il faut en venir à l'intervention directe. — Mainmise complète sur les transports par voie ferrée, partielle sur les transports par mer. — Intervention de l'État sur le marché de l'argent. — Suppressions de droits de douane et prohibitions de sortie. — C'est le point de départ de la guerre économique, de la politique de blocus. — Ces prohibitions ne sont pas uniformes dans tous les pays alliés. — Le pays privilégié abuse de son privilège vis-à-vis des neutres et même des Alliés. — L'hégémonie maritime anglaise. — La prohibition de sortie des sucres en Allemagne et Autriche-Hongrie..... 39

Le premier organe de contrôle d'État sur les denrées alimentaires est né en Angleterre : *la Commission royale des sucres.* — L'Angleterre grand consommateur de sucre. — Accord de la Commission et des raffineurs. Achats de sucre par le gouvernement. — Les Allemands rapportent leur décret, l'Angleterre doit prohiber l'entrée des sucres allemands. — Le prix du sucre reste constant malgré le déficit de la production. — L'État est intervenu pour enrayer la spéculation parce que seul il avait les crédits et les bateaux suffisants. — La France et l'Italie ont recours elles aussi à la Commission royale des sucres..... 44

L'État est plus lent à intervenir sur le marché des viandes et des blés, car ici l'Angleterre dépend moins étroitement des neutres et peut compter sur l'aide de ses Dominions..... 47

L'industrie des viandes. — Réquisition des usines frigorifiques d'Australie et des bateaux frigorifiques. — Nécessité de demander le concours de l'Amérique du Nord. — Le gouvernement britannique peut agir, parce qu'il est maître du tonnage. — Néanmoins la viande ne baisse pas..... 47

Le commerce des blés. — Liberté complète laissée au marché. — Répartition des dates de maturité des diverses récoltes dans le monde. — Hégémonie du marché nord-américain en automne. — L'année céréalière 1915-1916. — Les surplus exportables dépassent les besoins. — Cependant la spéculation américaine fait monter le prix du blé. — La campagne 1915-1916. — Gros surplus exportable. — Néanmoins le commerce britannique vit au jour le jour. — Augmentation du taux des frets. — Le *Requisitioning Committee* pour le transport des denrées alimentaires. — Hausse quand même et chute des stocks en Angleterre. — La récolte australienne et la cherté des frets. — Les gouvernements australien et anglais achètent récoltes et vapeurs. — Baisse finale des frets et du blé. — Mais le prix du pain ne baisse pas : seuls les courtiers en grains bénéficient de cette baisse. — Nécessité d'une mainmise complète sur le commerce des grains. — La campagne 1916-1917 et la création d'organismes d'État pour les transports maritimes et l'alimentation..... 48

CHAPITRE IV

La coopération économique interalliée et la Conférence de juin 1916

La réglementation des prix doit s'accompagner de la réglementation des quantités. — Institution des contrôles nationaux du sucre et du blé à des dates diverses. — Pas de contrôle interallié possible avant l'institution des contrôles nationaux..... 59

La Commission internationale de ravitaillement de 1914 (approvisionnements des armées). — Denrées exclues de cet accord franco-anglais. — Contrôle assuré du gouvernement anglais sur les crédits ouverts à la France pour

ses achats en Angleterre. — Nécessité d'achats en commun, viande, blés, sucre..... 60
Deux domaines où cette coopération n'existe pas : *les crédits*. — La chute du rouble, du franc, de la lire et les demandes des ministres continentaux pour maintenir la parité et réaliser une unité de front au point de vue financier. — Refus formel du gouvernement britannique, ses raisons. — Son assistance à la France..... 63
Les *transports maritimes*. — L'aide anglaise à la France pour les transports maritimes. — Sociétés de navigation anglaises formées par les Français. — Insuffisance du tonnage dont dispose la Grande-Bretagne pour ses importations. — Tendance anglaise à diminuer son aide aux Alliés..... 65
Raisons qui déterminent la France en 1916 à proposer une Conférence économique. — L'Allemagne à l'apogée de son prestige diplomatique et militaire. — Le projet de Mitteleuropa. — Nécessité de préparer l'union économique d'après-guerre, en instituant d'abord une coopération pendant la guerre..... 67
Questions urgentes à régler en 1916 : change, fret, prohibitions d'entrée et de sortie. — La hausse des charbons et des frets en France et en Italie. — L'interdiction du commerce avec l'ennemi : diversité des règlements en vigueur dans les pays alliés. — Même diversité dans les prohibitions de sortie. — Les dérogations à ces prohibitions sont parfois accordées plus libéralement aux neutres qu'aux Alliés. — Le commerce français se plaint d'être évincé des marchés neutres. — Nécessité d'une coordination dans ce domaine économique..... 69
Les prohibitions anglaises de produits français. — Proposition de Conférence économique faite en France, en décembre 1915, par M. Clémentel, ministre du Commerce, au Président du Conseil. — L'Angleterre n'accepte l'idée qu'à condition d'écarter certains sujets. — Déclarations de principe des 27 et 28 mars 1916..... 73
La Conférence économique des 14-17 juin 1916. — Elle n'étudie pas la question des matières premières et du blocus et ne tente pas de régler la part d'activité économique qu'il faut laisser à chacun des Alliés. — Change et transports sont écartés. — Décrets anglais frappant l'importation française. — Négociations entre M. Clémentel et M. Runciman. — Le système des licences..... 77
Accords anglo-français et anglo-italiens pour les achats en commun de sucre. — Accords franco-anglais pour les importations de laines. — Accord franco-anglais sur les prix des charbons anglais importés en France et sur les frets. — En échange de la limitation des prix, l'Angleterre exige la taxation au consommateur. — La limitation des frets vise les neutres auxquels on l'impose en leur refusant s'il le faut le charbon de soute. — Centralisation des achats français de charbon en Angleterre. — Protestation des intermédiaires, maintien et fixation des courtages. — Les charbons anglais transportés en France : quelques chiffres, l'accord italo-anglais pour les charbons.... 84
Conclusion. — Le Pool de l'or, l'Angleterre banquier des Alliés. — Pour les transports et les matières premières, l'Angleterre donne aux Alliés une assistance non garantie..... 91

LIVRE II

LES ACCORDS INTERALLIÉS

CHAPITRE PREMIER

Les négociations de la fin de 1916 et le Pool des transports

La diminution du tonnage et l'augmentation des importations. — L'Angleterre veut la haute main sur le Pool des transports, la France veut gérer elle-même sa part. — Importance de la question de l'organisation des transports en France..... 95

La campagne céréalière 1916-1917 : le déficit au Canada et aux États-Unis. — Le déficit total dans le monde. — Hausse des prix. — La Commission royale des blés en Angleterre. — Diverses méthodes d'achats de blés par les Alliés..... 97

Le manque de tonnage et la première crise franco-anglaise. — Conversations de Berlhe-Curzon. — « La France gaspille ses bateaux, elle ne sait pas organiser les débarquements », disent les Anglais. — Premières mesures anglaises de restriction. — La crainte des sous-marins provoque la diminution des voyages et la hausse des frets malgré le contrôle du Comité. — M. Runciman propose que le Comité international d'affrètement ait la haute main sur tous les transports. — La France commence à manquer de charbon, d'acier, de blé. — Polémiques de presse anglo-françaises. — « Que l'armée anglaise ait ses wagons à elle, sans prendre les nôtres », disent les Français. — Pas d'organisation centrale en France pour l'utilisation des tonnages. — Impression de désordre donnée aux Anglais..... 100

Négociations Clémentel-Runciman à Londres, 27 novembre-3 décembre 1916. — Il faut reprendre des bateaux sur le lot que possède la France. — Il faut s'entendre pour mettre un terme à la concurrence sur le marché du blé dans l'Amérique du Nord..... 104

Le *Wheat Executive*. — Un comité à trois. — Répartition des graines exotiques entre les Alliés. — Transport des blés..... 107

L'accord de tonnage, le ministre français du Commerce devra prendre à sa charge tout le transport des blés pour la France. — Vingt mille wagons anglais seront envoyés en France et les wagons français qu'ils libéreront pourront décongestionner les ports. — L'affrètement au temps permettra à la France d'envoyer les bateaux là où il y a du charbon, sans être liée par l'affrètement au voyage, d'ailleurs plus onéreux. — Restrictions qui s'ensuivent sur les chemins de fer anglais. — Clauses diverses. — Le succès de l'arrangement dépend de la centralisation en France des transports maritimes. — L'Italie en dehors de ces accords..... 109

CHAPITRE II

Les négociations du début de 1917 et la crise franco-britannique au sujet des transports

L'accord de tonnage franco-britannique n'est pas exécuté. La faute en est moins au vague de certaines clauses qu'aux circonstances. 1917, point culminant de la guerre. — L'aide américaine va soulager l'Angleterre de son effort financier, mais la révolution russe et la guerre sous-marine à outrance compliquent la situation. — L'Angleterre a peur de la faim. — M. Lloyd George au pouvoir. — Mainmise complète sur la marine marchande. — Constructions neuves. — Nécessité de restrictions à l'importation. — Contrôle du bois, du charbon, de l'alimentation. — Prohibitions nouvelles d'importation au 1er mars 1917..... 114

Tendances contraires en France au contrôle de l'État. — La France n'accepte les restrictions à la liberté commerciale que sous la pression des Alliés. — Erreurs de la taxation sur le produit fini. — L'individualisme français. — Attitude soupçonneuse et changements de négociateurs dans les discussions avec des Alliés..... 137

France et Angleterre manquent de bateaux au début de 1917. — L'Angleterre ne peut envoyer de charbon pour les usines à gaz de France. — La France ne pouvant trouver de fret neutre au prix taxé, M. Herriot autorise des affrètements au-dessus de la taxe, et obtient difficilement que l'Angleterre laisse sortir ces bateaux. — La France va-t-elle recourir au Bureau interallié des affrètements neutres ? — L'opinion française contre la taxation. — L'Italie, qui est représentée à ce bureau, appuie la politique anglaise qui vise au contrôle absolu de tous les transports. — On avait promis à M. Herriot 50 pour 100 de

fret neutre, la promesse n'est point tenue. — Prélèvement de navires pour le Wheat Executive. — Affrètement au voyage..... 138
Même manœuvre pour l'utilisation des flottes marchandes. — La Conférence navale de Londres de janvier 1917. — Le Comité international de la marine marchande. — Les pertes de tonnage britanniques. — La crise de charbon en Italie. — Difficultés anglo-françaises relatives à l'achat par la France de vapeurs espagnols qui transportaient en Angleterre le minerai de fer espagnol. — L'Angleterre veut retirer à la France une centaine de bateaux. — Crise anglo-française. — L'Angleterre atténue ses prétentions. — Le décret français du 9 mai 1917 interdit à quiconque de négocier un achat ou un affrètement de navire sans autorisation. Echec de la politique française d'association. — Critiques anglaises de la politique française en matière de transports maritimes. — Hausse des frets et du charbon en France. — Néanmoins sympathies anglaises. — Nécessité pour la France d'établir un programme d'importation et de contrôler toute la flotte marchande..... 141

CHAPITRE III

Les négociations de Londres d'août 1917

M. Clémentel est chargé de préparer les négociations. Il juge opportun de s'assurer dès maintenant le concours économique de l'Angleterre pour l'après-guerre..... 150
Mise en pratique de l'accord du 3 décembre 1916. — Contrôle des importations. — Contrôle du charbon, du blé, des matières grasses. — Le Sous-Secrétariat des transports maritimes..... 151
Grandes lignes des négociations à engager. — 1° *Transports maritimes* : la France veut le maintien de l'accord du 3 décembre. — Comment obtenir des bateaux des neutres en faisant pression sur eux. — 2° *Matières premières* : leur répartition entre France et Angleterre. — Il faut diminuer le prix de revient des matières premières américaines. — 3° *Accords commerciaux* : l'Angleterre s'est fermée aux produits de luxe français..... 152
M. Clémentel doit changer ses plans à son arrivée à Londres. — L'atmosphère est telle que la remise du mémorandum compromettrait le succès des négociations. — Changement d'atmosphère. — Conférences avec Lord Robert Cecil..... 155
M. Clémentel obtient pratiquement l'entrée libre en Angleterre de la plupart des produits français (accord du 24 août 1917). — Quelques produits contingentés. — Il demande des *Executives* pour chaque matière première, il n'en obtient que pour les matières grasses, sur l'intervention de M. Hoover. — Les transports maritimes. — Programme des importations minimum nécessaires à la France. — Portée des compressions effectuées. — Le dilemme français : d'un côté moins d'obus, de l'autre famine et chômage. — Offres et demandes de tonnage. — Accord..... 157
Taux d'affrètement des navires anglais affrétés en France. — Article relatif au fret des minerais espagnols et des charbons italiens. — Les avantages immédiats : 300.000 tonnes pour le ravitaillement en septembre et 250.000 tonnes de façon permanente. — Nécessité de freiner les taux des frets. — Mesures proposées par M. Clémentel..... 163

CHAPITRE IV

Les négociations d'octobre 1917 et l'accord du 3 novembre pour les importations alimentaires

La France juge nécessaire de mettre en commun et de répartir, selon les besoins de chacun, toutes les ressources de tonnage. — Du côté anglais, on voudrait s'en tenir aux achats en commun. — Inventaire français des besoins d'importation. — La situation de la France en automne 1917 au point de vue des cé-

réales. — Fléchissement et déficit de la production. — Les retards des battages et la resserre. — Mesures extraordinaires prises par le gouvernement pour obvier à la crise. — Concentration du tonnage sur l'Atlantique Nord pour le ravitaillement, aux dépens même de l'armement. — La crise : il reste un jour d'avance pour l'armée, deux ou trois jours pour Paris. — Entrevue remise.... 166

M. Clémentel à Londres. — Entrevues officieuses ou intervention obligée du Cabinet de guerre ? — Entretien Clémentel-Lloyd George : constitution d'un Comité interministériel anglo-français. — Mémorandum du gouvernement français. — Négociations avec Sir Albert Stanley pour un programme commun d'importations. — Aide immédiate de l'Angleterre à la France en blé. — Hésitations britanniques. — Mémorandum Clémentel. — Programme commun de ravitaillement, de tonnage et de restrictions. — Contre-mémorandum Stanley : formules vagues, engagement subordonné à la coopération des États-Unis. — Nouvelle entrevue Clémentel-Stanley. — Établissement d'un programme de ravitaillement commun aux Alliés..... 171

Nouvelles compressions pour réduire les importations au minimum indispensable à la vie. — Importations alimentaires prévues pour la France, l'Angleterre, l'Italie. — Nécessité d'un tonnage supplémentaire de 1.000.000 de tonnes pour la France. — L'Angleterre veut qu'on demande d'abord la coopération des États-Unis. — M. Clémentel voudrait qu'on prît des mesures immédiates et qu'on réalisât l'accord interallié avant de s'adresser aux États-Unis. — Il demande le *pool* des transports. — Il convainc certains ministres anglais. — Résistance au Cabinet de guerre..... 178

Aide immédiate de l'Angleterre en blé et farine. — M. Clémentel insiste pour le *pool* du tonnage. — Séance du Cabinet de guerre du 3 novembre 1917. — M. Clémentel demande qu'on mette un terme aux improvisations et aux à-coups qu'elles entraînent. — Une carte de pain est un billet à ordre qu'on ne peut pas laisser protester. — Nécessité de mettre en commun ressources et moyens de transport. Qu'on ne peut pas escompter grand'chose de l'aide américaine. — M. Balfour est ébranlé. — Mais Sir Albert Stanley ne veut pas de compressions nouvelles dont souffrirait l'industrie anglaise. — Les Anglais ne veulent pas présenter aux États-Unis un programme tout fait d'avance. — Ils veulent limiter l'entente au blé, malgré M. Clémentel. — Incident dramatique entre M. Clémentel et Lord Robert Cecil. — Le malentendu est réglé..... 184

Déclaration du 3 novembre 1917. — M. Clémentel veut un accord complet des Alliés sur tout programme avant de négocier avec l'Amérique..... 193

LIVRE III

LA COOPÉRATION INTERALLIÉE

CHAPITRE PREMIER

L'intervention américaine

Projet de négociations avec les États-Unis à Washington. — La mission du colonel House rend ce voyage inutile..... 199

Raisons de l'entrée de l'Amérique en guerre. — Liaison des intérêts et des sentiments. — L'indignation américaine devant les atrocités de la guerre et la barbarie de la guerre sous-marine. — La menace de blocus des côtes et de ruine du commerce. — Les avances à l'Entente lient les États-Unis au sort de leurs débiteurs. — L'Allemagne ne reconnaît point la doctrine de Monroë. 200

Le rêve américain. L'hégémonie économique et financière. — L'obstacle anglais. — Difficultés venant du peuple américain lui-même..... 201

La francophilie américaine. — Hégémonie maritime anglaise. Action des immigrés allemands..... 203

La crise financière d'août 1914 : l'Angleterre rapatrie ses cérdits. — Crise financière liée à la crise cotonnière. — La situation est sauvée par le *Federal Reserve System*. — Redressement de la balance commerciale grâce aux exportateurs de céréales, de fer et d'acier. — La crise cotonnière : comment l'Amérique va-t-elle vendre sa récolte de 1914 ? — Impossibilité de déclarer le coton contrebande de guerre. — L'écoulement de la récolte et la hausse. — Les crédits des *Federal Reserve Banks* aux planteurs, rendus possibles grâce à l'or anglo-français. — Baisse des changes européens et crédits américains. — Prospérité inouïe des États-Unis en 1916. — Signes de crise. — Baisse dans les envois d'or de l'Europe. — Les emprunts alliés et l'indifférence du public américain à leur endroit. — L'or européen sert à l'Amérique pour son développement intérieur et son développement sur les nouveaux marchés. — L'avertissement du *Federal Reserve Board* de novembre 1916..... 203

CHAPITRE II

La Conférence interalliée de décembre 1917 et le contrôle interallié des transports maritimes

La situation économique de la France. — L'effort de mobilisation. — Chute de la production. — Insuffisance de tonnage. — Endettement et restrictions..... 216
Coup d'œil rétrospectif sur le développement de la coopération interalliée ; du Wheat Executive, on passe aux accords Clémentel-Runciman de décembre 1916, puis on songe à une entente interalliée sur les matières premières pour la fin de la guerre et l'après-guerre..... 218
Accord préliminaire de tonnage du 3 novembre 1917. — Conseil interallié des achats de guerre et des finances. — Nécessité pour les États-Unis de contrôler la sortie de l'or. — Coordination financière indispensable..... 221
La conférence interalliée de Paris, des 29 novembre-3 décembre 1917, et le Comité interallié des transports maritimes. — Répartition du tonnage entre les Alliés. — Importance de cette date de décembre 1917..... 223
Détails de l'organisation : difficulté intrinsèque de toute coalition. — États des besoins et du tonnage. — Chaque pays surveille le tonnage qui lui est alloué. — Les Comités de programme. — Effort de construction et de restrictions à faire par l'Amérique..... 225
Ravitaillement en céréales. — Comité scientifique du ravitaillement et Comité interallié..... 227
Décisions diverses : ravitaillement des pays envahis. — Ravitaillement de l'Italie en céréales et en charbon. — Ravitaillement de la Grèce, du Portugal, de la Suisse, de la Russie, de la Roumanie, de la Serbie..... 228
L'envoi de troupes américaines : 24 divisions jusqu'à juin 1918..... 230

CHAPITRE III

La crise de l'hiver 1917-1918 et la session de mars du Conseil allié des transports maritimes

Aggravation de la situation en France. — Lacunes d'importation et de tonnage. — Manque de blé. — Manque d'acier. — Déficit de charbon..... 231
Réunion officieuse de Londres du 18 février 1918. — M. Clémentel à Londres et la question du tonnage neutre..... 239
Le Comité exécutif des importations en France et le Commissariat des transports maritimes..... 243
Déficit de la participation américaine..... 243
Première session du Conseil allié des transports maritimes : Londres, 11 mars 1918.— L'organisation permanente. — Le déficit de tonnage : 10 millions

de tonnes d'importation, soit 2.200.000 de tonnes d. w. de bateaux. — Système anglo-franco-italien de ravitaillement en charbon. — Le tonnage hollandais..... 243

CHAPITRE IV

La 2e session du Conseil allié des transports maritimes et le plan général d'organisation des transports et de réduction des importations (Executives et Comités de programme)

L'offensivo allemande du 21 mars vient troubler l'exécution des plans du 11 mars. — Le déficit en blé et le Wheat Exentive..... 248
Situation tragique au printemps de 1918. — Graves lacunes dans les importations françaises..... 250
Deuxième session du Conseil allié des transports maritimes : Paris 23-25 avril 1918. — L'effort des chemins de fer français pour le ravitaillement de l'Italie en charbon. — La situation du charbon de France. — Le déficit probable du tonnage en général : il manque 1.890.000 tonnes de portée en lourd. — Nécessité de réduire de 1/10 les importations. — Executives et Comités de programme pour organiser des transports collectifs et réduire les importations interalliées. — Fournitures urgentes pour la France, pour les pays envahis... 253

CHAPITRE V

Les transports d'avril à août 1918 et la question des crédits

Fournitures urgentes à la France. — Mesures prises sur les lignes d'Amérique. — Exécution des accords avec la Suède, avec la Suisse, avec l'Espagne. — Soufres de Sicile et charbons pour l'Italie. — Transports de l'armée d'Orient. — Transports du Japon. — Transport d'arachides, de nitrates, de chevaux, de blé. 261
Établissement des Comités de programme en Angleterre et en France. — Cuirs et peaux. — Papiers. — Cotons, laine, jute, etc..... 267
Les transports du 15 avril au 15 août. — Economiser 5.000 tonnes d'importation, c'est assurer l'entretien en France de 1.000 soldats américains de plus. — Le manque de moyens de paiement : rapport de M. Clémentel du 22 août . 272
Troisième session du Conseil allié des transports maritimes : Londres, 29-30 août 1918. — Le déficit. — Impossibilité de fixer un programme général d'importation. — Question du charbon français et des transports vers l'Italie..... 275
Œuvre du Conseil interallié des achats de guerre et de finances, du Conseil allié de l'armement et des munitions..... 278
La question du contrôle des matières premières..... 279

CHAPITRE VI

La session d'octobre du Conseil allié des transports : l'Amérique entre dans l'alliance économique

Coup d'œil sur l'organisation interalliée des transports en septembre 1918. — L'effort français pour économiser les transports..... 281
Conférences des pétroles, 14-15 septembre 1918..... 282
Le programme d'importation pour 1918-1919. — Ravitaillement, matières premières, munitions. — L'Amérique demande des bateaux supplémentaires pour ses 80 divisions. — Elle pourra rendre ces bateaux au printemps et permettre aux Alliés de faire la soudure..... 284

Quatrième Session du conseil allié des transports maritimes : 30 septembre, 1er et 2 décembre 1918. — L'Amérique se soumet à la discipline interalliée des transports et entre dans l'alliance économique. — Priorité donnée aux munitions sur le ravitaillement. — Prélèvement sur le ravitaillement allié en faveur des transports. — L'effort de constructions navales aux États-Unis... 288
Pas d'action concertée pour les matières premières..... 290

CHAPITRE VII

L'armistice et la rupture des liens économiques interalliés

Mesures fragmentaires prises à l'armistice..... 292
Coup d'œil rétrospectif sur les essais d'organisation tentés pour la période de transition de la guerre à la paix. — Le Comité Balfour en Grande-Bretagne (1917). — Mesures prises pour assurer à la Grande-Bretagne et à ses Alliés des matières premières après la guerre. — Négociations avec la France, 1918. — La Grande-Bretagne avise les neutres des mesures de faveur qu'elle accordera aux Alliés sans rompre pour cela les traités de commerce. — La politique préférentielle de l'Empire britannique. — Prophéties de M. Lloyd George..... 293
La situation de l'industrie allemande et les projets de réorganisation..... 297
Les progrès des exportations aux États-Unis. — La Chambre de commerce des États-Unis menace l'Allemagne de mesures d'exception après la guerre si celle-ci ne renonce pas à ses armements..... 299
Ordre du jour du Sénat français du 7 février 1918. — Projet de Conférence internationale..... 301
Conséquences à prévoir de l'armistice sur le ravitaillement des Alliés : multiplicité de la demande, diminution de l'offre et hausse des prix. — La France tributaire des Alliés pour les marchandises et pour le tonnage. — Les délégués des Alliés au C. A. T. M. demandent le maintien de l'organisation. — M. de Fleuriau fait de même auprès de M. Hoover en novembre 1918. — Les Américains redoutent la dictature de Londres..... 302
Proposition House pour créer une direction générale du ravitaillement confiée à un Américain (décembre 1918). — Réponse française à cette proposition. — Les Anglais préfèrent un Conseil de plusieurs ministres à une dictature américaine. — Demande de tonnage pour la France à l'Angleterre et accord Malay-Clémentel..... 306
Réponse officielle de la France aux États-Unis. Conférence entre M. Clémentel et Lord Reading. Réponse de ce dernier aux demandes de M. Clémentel, le 31 décembre 1918..... 307
Les exportateurs américains exigent la liberté des exportations. — Rupture de la solidarité économique interalliée. — Séance du 4 avril 1919 au Conseil suprême économique : Lord Robert Cecil et M. Clémentel. — M. Barueh et M. Loucheur..... 312
La rupture des Alliés et le Traité de Paix..... 317
Conclusion..... 319
Annexe I. — Accord du 3 décembre 1916..... 327
Annexe II. — Accord du 29 novembre 1916..... 330
Annexe III. — Note concernant l'accord conclus entre M. Clémentel et le Vice-Président de la Commission des blés..... 334
Annexe IV. — Lettre de M. Clémentel, Ministre du Commerce, à Monsieur le Président du Conseil des Ministres..... 337
Index..... 349
Table des matières..... 367

Fontenay-aux-Roses. — 1931.
Imprimerie des *Presses Universitaires de France*. — Louis Bellenand et Fils — 1.139.

PISL-14

940.9

In cas
price of
held res
Return